

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Sivuvaikutusevaluaatio EU–Turkki -pakolaissopimuksen vastuunsiirtotavoista

Virve Louekari

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Maaliskuu 2018

Ohjaajat: Elina Kestilä-Kekkonen, Ilkka Ruostetsaari

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

LOUEKARI VIRVE: Sivuvaikutusevaluaatio EU-Turkki -pakolaissopimuksen vastuunsiirtotavoista.

Pro gradu –tutkielma, 105 sivua.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma, valtio-oppi.

Maaliskuu 2018

Tutkielma käsittelee maaliskuussa 2016 solmittua EU–Turkki -sopimusta, jonka tavoitteena oli Turkista Kreikan saarille suuntautuneen epäsäännönmukaisen muuttoliikkeen rajoittaminen. Sopimus oli jatkoa EU:n siirtolaispolitiikan ulkoistamiskehitykselle, jossa unioni käyttää erilaisia vastuunsiirtotapoja laajentaakseen kontrolliaan siirtolaisuudesta rajojensa ulkopuolelle. Tutkielmassa tarkastellaan sopimuksen vastuunsiirtotapoja ehdollisuuden teoretisointien sekä Schimmelfennigin ja Sedelmeierin ulkoisen kannustimen mallin, sosiaalisen oppimisen mallin ja oppimismallin kautta sekä esitetään vastuunsiirtotapojen sivuvaikutusevaluaatio.

Sopimuksessa käytettyjä suoria vastuunsiirtotapoja olivat siirtolaisten (ml. turvapaikanhakijoiden) palauttaminen Kreikasta Turkkiin ja uusien reittien synnyn estäminen. Epäsuoria vastuunsiirtotapoja olivat jäsenyysneuvottelujen, viisumivapauden ja taloudellisen tuen käyttäminen ehdollisuuteen ja palkinnolla vahvistamiseen perustuvassa strategiassa. Lisäksi unioni vähensi omia veto-toimijoitaan ja omaksumisen kustannuksiaan pitämällä Turkkiä turvallisena kolmantena maana sekä tekemällä sopimuksesta juridisesti sitomattoman.

Käytetyt vastuunsiirtotavat olivat monilta osin heikkoja. Vaikka jäsenyysneuvottelujen ja viisumivapauden ottaminen mukaan sopimukseen oli merkittävää Turkin heikon demokratiakehityksen valossa, olivat etujen ulkoisen kannustimen mallin mukainen ehdottomuus ja uskottavuus vähäistä, jolloin riskit konflikteihin kasvavat, mikäli Turkin vastaeurooppalaistumiskehitys etenee. 3 miljardin euron lisärahoitus taas oli toimivampi sikäli, että siihen liittyi vähemmän Turkin kehitykseen liittyviä haasteita, joskin vastuunsiirtotavan legitimitettiin vähensi rahoituksen sitominen muuttoliikkeen rajoittamiseen.

Sivuvaikutusevaluaatio osoittaa, että sopimuksen vastuunsiirtotavoilla oli huomattavia negatiivisia sivuvaikutuksia Kreikassa ja Turkissa oleville siirtolaisille. Samalla unionin politiikan ehdollisuus siirtyi kauemmaksi demokraattisesta ja acquis-ehdollisuudesta, ja sopimuksella voidaan analyysin perusteella katsoa olleen vaikutusta toimijoiden väliseen valtatasapainoon. Vastuunsiirtotavat korostivat Turkin asemaa EU:n portinvartijana ja vähensivät unionin mahdollisuuksia vaikuttaa Turkin demokratia- ja ihmisoikeuskehitykseen. Vastuunsiirtotavoilla oli lisäksi potentiaali aiheuttaa EU:lle arvovaltatappioita.

Tutkielman tulokset korostavat, että kestävä siirtolaispolitiikka edellyttää siirtolaisuuden juurisyihin puuttumista, ihmisoikeusnäkökulman integroimista osaksi päätöksentekoprosessia sekä siirtymistä kauemmaksi narratiivista, jossa muuttoliikkeitä hahmotetaan kriisin kautta.

Asiasanat: EU, Euroopan unioni, Turkki, EU–Turkki -sopimus, siirtolaisuus, pakolaisuus, turvapaikanhakijat, palautuskielto, ulkoistaminen, evaluaatio, sivuvaikutusevaluaatio, ehdollisuus, ulkoisen kannustimen malli, oppimismalli, sosiaalisen oppimisen malli.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	1
2. VASTUUNSIIRTOTAVAT JA ULKOISTAVA SIIRTOLAISPOLITIikka	5
3. TUTKIMUSKYSYMYS.....	9
4. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	12
4.1. Ehdollisuus	12
4.2. Ulkoisen kannustimen malli	15
4.3. Sosiaalisen oppimisen malli	20
4.4. Oppimismalli	21
5. METODIN ESITTELY.....	24
5.1. Evaluaatio.....	24
5.1. Sivuvaikutusevaluaatio	26
5.2. Muita evaluaatiomalleja	28
6. EU:N JA TURKIN VÄLINEN SIIRTOLAISPOLITIikka.....	32
6.1. Turkin eurooppalaistumiskehitys	32
6.2. Siirtolaispolitiikka EU:n ja Turkin välillä.....	36
6.2.1 Siirtolaispolitiikkaa ennen pakolaiskriisiä	39
6.2.2. Siirtolaispolitiikka pakolaiskriisin aikana	42
7. AINEISTON ESITTELY	45
7.1. EU–Turkki –sopimus	45
7.1.1. Siirtolaisten palauttaminen Turkkiin	46
7.1.2. Syyrialaisien uudelleensijoittaminen.....	51
7.1.3. Uusien reittien estäminen	53
7.1.4. Vapaaehtoinen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä	54
7.1.5. Viisumivapauden nopeuttaminen	55
7.1.6. 3 miljardin euron lisärahoitus.....	56
7.1.7. Tulliliitto	57
7.1.8. Turkin EU-jäsenyyssprosessin edistäminen	58
7.1.9 Humanitaaristen olojen parantaminen Syyriassa	58
8. ANALYYSI.....	60
8.1. Sopimuksen vastuunsiirtotavat.....	60

8.1.1. Suorat vastuunsiirtotavat: siirtolaisten palauttaminen ja uusien reittien estäminen	60
8.1.2. Epäsuorat vastuunsiirtotavat: institutionaaliset siteet	63
8.1.3. Epäsuorat vastuunsiirtotavat: taloudellinen tuki	66
8.1.4. EU:n sisäiset toimet	68
8.2. Sivuvaikutusevaluaatio	69
8.2.1. Sivuvaikutukset siirtolaisille	71
8.2.2. Siirtyminen kauemmaksi demokraattisesta ehdollisuudesta	74
8.2.3. Siirtyminen kauemmaksi <i>acquis</i> -ehdollisuudesta	76
8.2.4. Valtatasapainon muutos	78
8.2.5. EU:n arvovaltatappiot	81
9. JOHTOPÄÄTÖKSET	83
LÄHTEET:	89

1. JOHDANTO

Euroopan unioni (EU) ja Turkki allekirjoittivat 18.3.2016 sopimuksen, jonka tarkoituksena oli rajoittaa Turkista Kreikan saarille suuntautuvaa epäsäännönmukaista¹ muuttoliikettä. EU–Turkki -sopimukseksi² kutsuttu sopimus tuli voimaan kaksi päivää myöhemmin eli 20.3.2016. Sopimuksen tärkeimpänä sisältönä oli Turkista Kreikan saarille tulevien siirtolaisten³ palauttaminen Turkkiin, yhden syyrialaisen uudelleensijoittaminen EU:hun jokaista Kreikasta Turkkiin palautettavaa kohden (ns. yksi yhdestä -järjestelmä), Turkille annettava 3 miljardin euron rahoitus maassa olevista pakolaisista huolehtimista varten sekä turkkilaisten viisumivapauden nopeuttaminen ja Turkin EU-jäsenyysneuvottelujen edistäminen. (European Council 2016a.) Sopimus oli jatkoa marraskuun 2015 toimintasuunnitelmalle, jossa EU ja Turkki olivat sopineet toimista muuttoliikkeen lopettamiseksi. EU:ssa kuitenkin katsottiin, etteivät toimintasuunnitelman keinot riittäneet vähentämään siirtolaisuutta, joten EU–Turkki -sopimuksella haluttiin luoda uusia siirtolaisuuden hallinnan keinoja. (European Council 2016b.)

EU–Turkki -sopimus oli unionin huomattavimpia toimia Euroopan pakolaiskriisin aikana. Euroopan pakolaiskriisillä (myös turvapaikkakriisi, siirtolaiskriisi) viitataan vuonna 2015 alkaneeseen kriisiksi kehystettyyn tilanteeseen, jossa muun muassa Euroopan ulkopuolisten konfliktien, vainon, köyhyyden ja epätasa-arvon vuoksi Eurooppaan suuntautunut muuttoliike voimistui merkittävästi. Sekä vuonna 2015 että 2016 turvapaikkaa haki ensimmäistä kertaa EU-maasta yli 1,2 miljoonaa ihmistä, mikä oli kaksi kertaa enemmän kuin vuonna 2014. Eniten turvapaikanhakijoita saapui kyseisinä vuosina

¹ Epäsäännönmukainen siirtolaisuus (irregular migration) kuvaa muita kuin viranomaisten hyväksymiä reittejä pitkin tapahtuvaa muuttoliikettä. Tutkimuskirjallisuudessa, viranomaisdokumenteissa ja mediassa käytettyjä rinnakkaistermejä ovat luvaton ja laitton siirtolaisuus. Termejä on pidetty negatiivisesti leimaavina, joten tutkielmassa niitä käytetään ainoastaan EU:n asiakirjojen suorissa lainauksissa. (ks. esim. Human Rights Watch 2014.)

² Englanninkielinen virallinen nimitys on EU-Turkey statement ja epävirallinen EU-Turkey deal. Myöhemmin tutkielmassa käytetään myös lyhennettä sopimus.

³ Tutkielmassa käytetään termiä siirtolainen yläkäsitteenä henkilöille, jotka siirtyvät maasta toiseen tai oman maan sisällä. Tutkimuskirjallisuudessa siirtolaisuus jaetaan vapaaehtoiseen ja pakotettuun siirtolaisuuteen, jolloin termi kattaa esimerkiksi Geneven pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisstatuksen saaneet, turvapaikanhakijat sekä muiden syiden kuin suojelun vuoksi siirtyvät henkilöt. (Ks. esim. Ottonelli & Torresi 2013, 783.) Tutkielmassa käytetään tarvittaessa tarkempia termejä kuvaamaan henkilöiden oikeudellisia statuksia.

Syyriasta, Afganistanista ja Irakista. (Eurostat 2017.) Pakolaiskriisin taustalla oli useita samanaikaisia haasteita, kuten EU:n turvapaikkapolitiikan kyvyttömyys vastata kasvavaan muuttoliikkeeseen, siirtolaisuuden kasvun aliarviointi sekä lähtömaita tukevien ohjelmien alirajoitus. (Spijkerboer 2016a, 537.) Koska EU:n jäsenmaat eivät löytäneet kriisitilanteessa yksimielisyyttä yhtenäisenä unionina tehtävistä toimista, ryhdyttiin epäsäännönmukaista siirtolaisuutta rajoittamaan siirtolaisten kauttakulkumaiden kautta. (Toygür & Benvenuti 2016, 3.)

Pakolaiskriisi-termin käyttöä Euroopan tapauksessa voidaan haastaa sikäli, että globaalissa näkökulmassa Euroopan siirtolaisista kantama vastuu on ollut suhteellisen vähäistä. Todellisen kriisin voidaankin katsoa olevan Euroopan ulkopuolella, sillä vuonna 2016 YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n pakolaisstatuksen saaneista 14.5 miljoonasta henkilöstä 84 prosenttia oli kehittyvissä maissa. (UNHCR 2017a, 14.) Kuten Raudaskoski (2016) on huomauttanut, termi on heikko myös sikäli, ettei pakolaiskriisi ole rajattavissa yksiselitteisesti aikaan tai paikkaan, vaan on osa globaalia muuttoliikettä. Tutkimuskirjallisuudessa tilanne onkin nähty pakolaiskriisin sijaan myös Euroopan poliittisena kriisinä, jolloin EU:n politiikka kriisiytyi ollessaan kykenemätön vastaamaan muuttoliikkeeseen (Toygür & Benvenuti 2016, 1). Esimerkiksi Chetail (2016) on nähnyt kyseessä olevan EU:n turvapaikkapolitiikan, unionin rakenteiden ja sisäisen taakanjaon kriisi.

Narratiivi, jossa siirtolaisuus nähdään kriisin kautta, syntyi kylmän sodan jälkeen, jolloin koventuvaa siirtolaispolitiikkaa alettiin perustella kriisillä. Tuolloin katsottiin, että poikkeuksellisina aikoina tarvitaan poikkeuksellisia toimenpiteitä, ja että väliaikaisista toimista siirryttäisiin pitkäjänteisiin ratkaisuihin kriisin ollessa ohi. Siirtolaisuuden alkusyyt, poliittinen ja taloudellinen epävakaus ja elintasoerot eivät kuitenkaan ole kadonneet, ja kriisin narratiivi on jäänyt siirtolaiskeskusteluun. Näin poikkeukselliseksi tarkoitettusta tilanteesta on tullut jatkuva kriisi. (Zaiotti 2016, 3.) Siirtolaispolitiikan näkeminen kriisinä ja sen perusteleminen toimenpiteiden väliaikaisuudella näkyy myös EU-Turkki-sopimuksessa. Sopimuksen sisältöä perustellaan sillä, että vaikka toimet ovatkin poikkeuksellisia, ovat ne väliaikaisia. (European Commission 2016a.) Tutkielmassa pakolaiskriisi-termiä käytetäänkin tunnistaen termin heikkoudet, ja sen ymmärretään kattavan vuosien 2015-2016 tapahtumat.

Siirtolaispolitiikan tutkimuksessa on huomioitava, ettei siirtolaispolitiikalle terminä ole yksiselitteistä määritelmää. Muuttoliikkeiden syntyyn, suuntaan ja vahvuuteen voidaan vaikuttaa myös muilla politiikan osa-alueilla kuin julkilausutulla siirtolaispolitiikalla, esimerkiksi koulutus-, ilmasto -ja työpolitiikalla sekä erityisesti kansainvälisen politiikan konflikteja luovilla tai rauhoittavilla teoilla.

Czaika ja de Haas (2013, 489) ovatkin tämän haasteen ilmaistuaan päätyneet määrittelemään siirtolaispolitiikan politiikaksi, jonka toimija on selkeästi ilmoittanut olevan siirtolaispolitiikkaa. Siirtolaispolitiikka on määritelty myös laajemmin kansalliseksi säännönmukaisen ja epäsäännönmukaisen siirtolaisuuden säätelyksi sekä kansainväliseksi siirtolaisuuden hallinnaksi samalla huomioiden, että siirtolaispolitiikka on linkittynyt vahvasti turvallisuuskysymysten ja ilmastonmuutoksen kaltaisiin laajoihin teemoihin. (GIZ 2013, 5) Tämä inklusiivisempi määritelmä palvelee paremmin tutkielman aihetta, jossa siirtolaispolitiikkaan kuuluu muun muassa keskustelu EU:n laajentumisesta sekä unionin kauppaa- ja talouspolitiikka.

Kokonaisuudessaan siirtolaisuus on poliittisesti sensitiivinen aihe, sillä kuten Sterkx (2009, 117) on huomauttanut, päätökset valtion alueelle pääsystä ja siellä oleskelusta kuuluvat vahvasti valtion suvereniteettiin. Kuitenkin siirtolaispolitiikkaa ohjaavat huomattavasti myös kansainväliset siirtolaisten oikeudet määrittelevät sopimukset. Siirtolaispolitiikan haasteena onkin, että kestäväan politiikkaan tarvittaisiin pitkäjänteisiä ratkaisuja, mutta usein politiikanteon aikajänne on lyhyt ja seuraavien vaalien määrittelemä. Lisäksi nykyaikaisen siirtolaisuuden ollessa seurausta vahvoista rakenteista kuten globalisaatiosta, pohjoisen ja etelän välisestä elintasokuilusta sekä maailmanpolitiikan kriiseistä, ovat yksittäisen kansallisvaltion mahdollisuudet vaikuttaa siirtolaisuuteen pitkällä aikavälillä rajalliset. Kestäväan siirtolaispolitiikkaan tulisikin integroida muun muassa kauppapolitiikka, kehitysapu ja kansainvälinen politiikka, mutta eri politiikkaosa-alueiden intressit voivat olla keskenään ristiriidassa ja näin hidastaa kehitystä. (Castles 2010, 222–223.)

Tutkielma käsittelee Euroopan pakolaiskriisin merkittävimpänä yksittäisenä sopimuksena pidettävää EU–Turkki -sopimusta ja sen vastuunsiirtotapoja eli tapoja, joilla unioni pyrki sopimuksessa siirtämään siirtolaisuuteen kuuluvaa vastuuta Turkille. Tarkempana tarkastelun kohteena tutkielmassa ovat vastuunsiirtotapojen sivuvaikutukset, eli vaikutukset, joiden aiheutuminen ei ole ollut sopimuksen päämääränä. Siirtolaispolitiikan nykyisten toimintatapojen evaluaatio on tärkeää erityisesti sivuvaikutusten osalta, sillä näin on mahdollista hahmottaa paitsi politiikan laajemmat vaikutukset, myös mahdolliset tarpeet negatiivisena pidettäviä sivuvaikutuksia vähentäville politiikkaohjelmille.

Tutkielman rakenne on seuraava: Johdannon jälkeen määritellään tutkielman tärkeimpiin käsitteisiin kuuluvat vastuunsiirtotapa ja siirtolaispolitiikan ulkoistaminen, minkä jälkeen esitetään tutkimuskysymykset. Teoreettisen viitekehyksen luvussa esitellään tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä ehdollisuuden teoretisointia ja tutkielman teoreettisena taustana olevat mallit, eli Schimmelfennigin ja

Sedelmeierin (2005) ulkoisen kannustimen malli, sosiaalisen oppimisen malli ja oppimismalli. Metodiosiossa tarkastellaan evaluaatiota menetelmänä ja erityisesti analyysissa käytettävää sivuvaikutusevaluaatiota, minkä jälkeen tutkielmaa taustoitetaan käsittelemällä Turkin eurooppalaistumiskäsitystä sekä EU:n ja Turkin välistä siirtolaispolitiikkaa ennen pakolaiskriisiä ja pakolaiskriisin jälkeen. Tämän jälkeen aineiston esittelyn luvussa käsitellään EU–Turkki -sopimuksen sisältö. Analyysiosio jakaantuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä eritellään EU–Turkki -sopimuksessa käytettyjä vastuunsiirtotapoja, minkä jälkeen esitetään sivuvaikutusevaluaatio vastuunsiirtotavoista. Tutkielman päättävissä johtopäätöksissä analyysin tuloksia tarkastellaan osana laajempaa siirtolaispolitiikan kehitystä.

2. VASTUUNSIIRTOTAVAT JA ULKOISTAVA SIIRTOLAISPOLITIikka

Termiä vastuunsiirtotapa ovat tutkimuskirjallisuudessa käyttäneet esimerkiksi Schmeidl (2009), Nagy (2017) sekä Moretti (2016) UNHCR:lle kirjoittamassaan artikkelissa. Kirjallisuudessa ei ole esitetty yksitelitteistä määritelmää vastuunsiirtotavalle, mutta tutkielmassa vastuunsiirtotavoiksi ymmärretään toimet, joilla siirtolaisuuteen liittyvää vastuuta, esimerkiksi vastuuta turvapaikan antamisesta, pakolaisstatuksen tutkimisesta tai turvapaikan hakemisen mahdollisuuden antamisesta siirretään toimijalta toiselle. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi rajavalvonnan kiristäminen, palautussopimukset⁴ ja muut keinot muuttoliikkeen rajoittamiseksi. Koska vastuunsiirtotavat aiheuttavat kustannuksia toiselle toimijalle, perustuu niihin pyrkivä politiikka ehdollisuudelle eli sille, että tietyt edut tehdään ehdollisiksi toisen toimijan vastuun ottamiselle. Vastuunsiirtotavoilla voidaan pyrkiä luomaan puskurivyöhykkeitä, ja vastuunsiirrolla voi olla seurausta vastaanottavan maan poliittiseen ja taloudelliseen kehitykseen sekä suhteisiin naapurimaihin. (ks. Yildiz 2016, 81–82; Lavenex & Ucarer 2003, 214.)

Siirtolaisuuteen ja siirtolaispolitiikkaan liittyvä termistö on monimuotoista ja paikoitellen valtasuhteita luovaa, mistä vastuunsiirron rinnakkaistermeinä pidettävä *taakanjako – taakan siirto -dikotomia* on hyvä osoitus. Termeillä viitataan siirtolaisuuteen liittyvään taakkaan, esimerkiksi taloudellisiin tai sosiaalisiin kustannuksiin, jota voidaan näkökulmasta riippuen siirtää toiselle toimijalle tai jakaa toisen toimijan kanssa (Yildiz 2016, 2). Taakanjako-termiä on käytetty EU:n omassa diskurssissa (ks. esim. European Parliament 2010; Yildiz 2016, 81) ja tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Thielemann 2004; Noll 2003) kun taas tutkimuskirjallisuudessa esimerkiksi Thiemann & El-Enany (2010), Rijpma (2010) ja Lavenex (2006) ovat katsoneet, että kyseessä on tasavertaisen taakanjaon sijaan ensisijaisesti vastuun ulkoistamisesta ja siirtämisestä unionin ulkopuolelle. Kuten Hathaway (2016, 98) on huomauttanut, taakanjaolla viitataan siirtolaisuuteen liittyvien kustannusten jakamiseen, kun taas vastuunjaossa tarkastellaan ihmisten sijoittamista. Tutkielmassa siirtolaisuus on haluttu kehystää kustannusten sijaan

⁴ Palautussopimuksista käytetään myös termiä takaisinottosopimus. Palautussopimuksen tarkoituksena on helpottaa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ja muiden ilman viranomaisten lupaa unionin alueella olevien henkilöiden palautusta lähtö- tai kauttakulkumaihinsa. Valtioilla on kansainvälisen lain perusteella velvollisuus ottaa vastaan omat kansalaisensa, ja palautussopimuksella tätä velvollisuutta voidaan laajentaa koskemaan myös valtion kautta kulkeneita kolmansien maiden kansalaisiin sekä valtiottomiin henkilöihin. Palautussopimus myös helpottaa käytännön järjestelyjä palautusprosessissa. Vastaanottavan maan näkökulmasta kyseessä on riski, sillä mikäli henkilöitä ei voida palauttaa heidän lähtömaihinsa, lisäävät he vastaanottavan maan vastuuta. (Yildiz 2016, 70-75.)

inhimilliselle näkökulmalle ja valtioiden kansainvälisen oikeuden mukaiselle vastuulle siirtolaisista, jolloin termiksi on valittu vastuunsiirtotapa.

Vastuunsiirtotavat ovat osa laajempaa EU:n siirtolaispolitiikan ulkoistamiskehitystä. Gammeltoft-Hansen (2006, 2) määrittelee ulkoistamisen toimiksi, joilla EU laajentaa kontrolliaan siirtolaisuudesta omien rajojensa ulkopuolelle. Sterkx taas kuvaa siirtolaispolitiikan ulkoistamista epäterritoriaaliseksi vastaukseksi siirtolaisuuden aiheuttamiin haasteisiin, jolla EU siirtää vastuuta siirtolaisuudesta ja pakolaisten suojelusta kolmansiin maihin (Stern 2009, 134–135). Ulkoistamispolitiikan tarkoituksena on siis vähentää ja hallinnoida epätoivottuna pidettävää siirtolaisuutta (Zapata-Barrero 2013, 8). Yildiz (2016, 11) taas määrittelee siirtolaispolitiikan ulkoistamisen toimiksi, joilla EU laajentaa omaa siirtolaispolitiikkaansa unioniin kuulumattomiin maihin, jolloin ulkoistamispolitiikka nähdään yrityksenä laajentaa unionin integraation ulottuvuuksia. Ulkoistaminen tulee kuitenkin erottaa pelkästä EU:n säännösten viemisestä unionin jäsenyyttä hakeviin maihin laajentumisprosessissa. (Yildiz 2016, 11; Lavenex & Schimmelfennig 2009, 795–796.)

Debenedetti (2009, teoksessa Zapata-Barrero 2013, 6) jakaa ulkoistamisen käytännöt seuraaviin ryhmiin, joita voidaan viimeistä lukuun ottamatta pitää vastuunsiirtotapoina:

- 1) Maiden sisäiset järjestelmät, joilla on kansainvälisiä vaikutuksia, esimerkiksi maiden sisälle ja ulkopuolelle rakennettavat siirtolaisleirit.
- 2) Rajakontrollin lisääminen (aidat ja valvontamekanismit) epäsäännönmukaisen siirtolaisuuden rajoittamiseksi.
- 3) Epäsäännönmukaisten siirtolaisten poistaminen maasta esimerkiksi palautussopimuksilla
- 4) Ehdotukset siitä, että turvapaikkahakemukset käsiteltäisiin Euroopan ulkopuolella kauttakulkuprosessointikeskuksissa tai alueellisen suojelun kautta.
- 5) Siirtolaisuuden alkusyihin puuttuminen ja siirtolaisuuteen vaikuttaminen kehityksen kautta.

Tutkimuskirjallisuudessa siirtolaispolitiikka jaetaan etäkontrolliin (*remote control*) ja alkusyiden näkökulmaan (*root cause approach*). Etäkontrolli on turvallisuuslähtöinen ja reaktiivinen lähestymistapa, jonka tarkoituksena on rajoittaa siirtolaisten liikkuvuutta esimerkiksi vahvistamalla rajavalvontaa, solmimalla palautus- ja mobiliteettikumppanuussopimuksia, puuttumalla ihmissalakuljetukseen ja tiukentamalla viisumivaatimuksia. (Yildiz 2016, 13–14; Boswell 2003, 619.) Alkusyiden näkökulmalla taas vaikutetaan siirtolaisuuden syihin ennaltaehkäisevästi ja kehityslähtöisesti, esimerkiksi tukemalla työllistymistä, köyhyyden vähenemistä tai

demokratiakehitystä. (Yildiz 2016, 14; Boswell 2003, 620.) Zapata-Barrero (2016, 10) lukee molemmat näkökulmat ulkoistamispolitiikaksi, kun taas erottelun alkuaan luonut Boswell (2003, 619–620) erottaa toisistaan ulkoistavan ja ennaltaehkäisevän eli siirtolaisuuden alkusyihin puuttuvan politiikan.

Ulkoistamispolitiikkaan voi kuulua myös siirtolaisten lainopillisen aseman tekeminen sellaiseksi, ettei heidän turvapaikkaoikeuttaan tarvitse tarkastella yksilöllisesti (Frelick, Kysel & Podkul 2016, 191). Ulkoistaminen voi tapahtua myös kapasiteetin rakentamisella eli tietotaidon, kaluston, teknologian ja lainsäädännön siirtämisellä lähtö- tai kauttakulkumaihin, jotta niitä voitaisiin käyttää politiikantekijän näkökulmasta hyödyllisellä tavalla sekä etäsuojelulla (*remote protection*) eli pakolaisten suojelulla unionin alueen ulkopuolella. (Sterkx 2009, 134–135.) Keinona voidaan käyttää myös lähtö- tai kauttakulkumaan määrittelyä turvalliseksi kolmanneksi maaksi, jolloin turvapaikanhakija voidaan palauttaa maahan sillä perusteella, että hän voi saada maasta tarvitsemansa suojelun. (Frelick et al. 2016, 195.)

Siirtolaispolitiikan ulkoistamista on perusteltu muun muassa sillä, että toimilla voidaan estää siirtolaisten riskialttiit siirtymät epäsäännönmukaisia reittejä pitkin ja siten pelastaa ihmishenkiä, terrorismin pelolla ja halulla vähentää niin sanottua taloudellisiin syihin perustuvaa siirtolaisuutta. Lisäksi erityisesti Euroopassa ulkoistamista on legitimoitu sillä, että siirtolaisten tulisi etsiä turvaa lähempää lähtömaitaan (Frelick et al. 2016, 192.) Siirtolaispolitiikan ulkoistaminen on nähty muutoksena lainopillisesta siirtolaisten suojeluun perustuvasta näkökulmasta poliittiseen siirtolaisuuden hallinnan näkökulmaan, joka perustuu turvallistamiseen, pelkoon ja siirtolaisuuden näkemiseen uhkana. (Hydman & Montz 2003, 4-5; 21–22.)

Ulkoistamiskehitystä kohtaan on esitetty runsaasti kritiikkiä, sillä näin rajoitetaan oikeutta hakea turvapaikkaa estämällä maahanpääsy ja samalla rasisitetaan jo ennestään kuormittuneita siirtolaisten lähtö- ja kauttakulkumaita. (Frelick et al. 2016, 196.) Tutkimuskirjallisuudessa esimerkiksi Sterkx (2009, 135–136) onkin nähnyt ulkoistamispolitiikan suhteellisen rajoittuneena ja yksipuolisena strategiana, joka ei ole vähentänyt köyhyyttä, lisännyt demokratiaa tai EU:n ulkopuolisten maiden kehitystä. Sen sijaan ulkoistaminen on siirtänyt vastuuta siirtolaisten lähtö- ja kauttakulkumaihin, ja EU:n antama taloudellinen ja tekninen apu on kompensoinnin sijaan ainoastaan lieventänyt politiikasta aiheutuneita kustannuksia. (Sterkx 2009, 135–136.)

Ulkoistamispolitiikkaan liittyy lisäksi riski palautuskiellon (*non-refoulement*) rikkomisesta. Palautuskielto on kansainvälisen oikeuden periaate, jonka mukaan valtio ei voi palauttaa henkilöä toiseen

maahan, mikäli palautus vaarantaisi henkilön hengen tai vapauden. Palautuskielto on absoluuttinen, eikä siitä voida poiketa edes henkilön syyllistyttyä vakaviin rikoksiin tai ollessaan vaaraksi yhteiskunnalle. (Duffy 2008, 373.) Mikäli ulkoistamispolitiikasta seuraa siirtolaisten ihmisoikeuksien rikkomista kolmansissa maissa, on mahdollista, että politiikkaa toteuttaneet ovat kansainvälisen lain mukaan vastuussa näistä rikkomuksista siitä huolimatta, etteivät rikkomukset tapahdu toimijan alueella. (Frelick et al. 2016, 196.) Tällaiset riskit riittävät esimerkiksi palautussopimuksiin sekä ns. neo-refoulement -politiikkaan (ks. Hyndman & Mountz 2008) ja push back -toimintaan, joissa molemmissa siirtolaiset palautetaan lähtö- tai kauttakulkumaihinsa ennen kuin he pääsevät alueelle, jossa heillä olisi oikeus jättää turvapaikkahakemus.

3. TUTKIMUSKYSYMYKSIÄ

Tutkielma on sivuvaikutusevaluaatio EU–Turkki -sopimuksessa käytetyistä vastuunsiirtotavoista. Sivuvaikutusevaluaatiossa evaluaation kohteena ovat sivuvaikutukset, eli vaikutukset, joita päävaikutuksista poiketen sopimuksella ei tavoiteltu. (Vedung 2000, 49.) Siirtolaispolitiikan tutkimuksesta on katsottu puuttuvan evaluaation kulttuuri, sillä kuten myös muiden politiikan osa-alueiden kohdalla, päätöksentekijät voivat olla haluttomia tuottamaan evaluaatioita heille epäedullisten tulosten pelossa. Evaluaatiot myös aiheuttavat kustannuksia, tarvittavaa ammattitaitoa ei välttämättä ole saatavilla ja evaluaation tulokset voivat tulla päätöksenteon kannalta liian myöhään. Lisäksi siirtolaispolitiikassa evaluaatioiden vähyyteen on vaikuttanut aiheen herkkä politisoituminen, siirtolaisuuden vaikeasti hahmotettavat seurauksen, aineiston vähyys sekä tekniset haasteet kuten se, ettei kontrolliryhmiin perustuvia tutkimusasetelmia ole mahdollista tehdä. (Chappell & Laczko 2011.) Tutkielma vastaakin tutkimuskirjallisuudesta nousevaan siirtolaispolitiikan evaluaation tarpeeseen ja pyrkii osaltaan luomaan evaluaation kulttuuria.

Siirtolaispolitiikan sivuvaikutusten evaluointia voidaan pitää erityisen tärkeänä nykyisessä tilanteessa, jossa yhä useamman odotetaan joutuvan jättämään asuinpaikkansa konfliktien, köyhyyden sekä erityisesti ilmastonmuutokseen liittyvien murrosten vuoksi. Jotta muuttoliikkeisiin voidaan vastata kestäväällä, inhimillisellä ja oikeudenmukaisella tavalla, on siirtolaisuuden juurisyihin puuttumisen lisäksi luotava uusia tapoja jakaa siirtolaisuuteen liittyvää vastuuta globaalissa mittakaavassa. Siksi aikaisempien siirtolaispolitiikan käytäntöjä on tarkasteltava analyttisesti ja kriittisesti erityisesti politiikan sivuvaikutukset huomioiden. Sivuvaikutusten tarkastelun kautta voidaan paitsi huomata tarpeita uusille politiikkatoimenpiteille myös hahmottaa politiikan laajempia vaikutuksia toimijoiden välisissä valtasapainoissa ja sisäisissä politiikan mekanismeissa.

EU–Turkki -sopimuksen valitseminen tapaustutkimukseksi on perusteltavissa sopimuksen herättämällä keskustelulla. Sopimus on kohdannut paljon kritiikkiä muun muassa ihmisoikeus- ja kansalaisjärjestöjen (esimerkiksi Amnesty International, Human Rights Watch, Médecins sans frontières, Euroopan pakolaisjärjestöjen kattojärjestö ECRE) kuin myös Euroopan neuvoston kaltaisten kansainvälisten toimijoiden taholta. Sopimuksen yhdenmukaisuutta kansainvälisen pakolaislainsäädännön kanssa on kyseenalaistettu ja sopimuksen on epäilty voivan rikkoa palautuskieltoa (ks. esim Muiznieks 2016). Tässä valossa sopimuksen sivuvaikutusten evaluaatiota voidaankin pitää erittäin tärkeänä, sillä näin voidaan tunnistaa erityisesti sopimuksen negatiiviset sivuvaikutukset, pyrkiä vähentämään niitä ja

mahdollisesti pystyä tulevaisuudessa huomioimaan sopimuksen kaikki vaikutukset jo suunnitteluvaiheessa.

Keskustelusta ja kritiikistä huolimatta akateemista tutkimusta EU–Turkki -sopimuksesta on suhteellisen vähän. Sopimuksesta on julkaistu kaksi arviota, Toygürin ja Benvenutin *One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees* (Istituto Affari Internazionali 2017) ja Adamin *The EU-Turkey Deal One Year On: A Delicate Balancing Act* (The International Spectator 2017), jotka molemmat keskittyvät sopimuksen edistymisen tarkasteluun ja ihmisoikeusnäkökulmiin ilman teoreettista tai metodologista otetta. Tutkielma onkin todennäköisesti ensimmäinen politiikan tutkimuksen menetelmiin pohjautuva ja EU:n ja Turkin välisen siirtolaispolitiikan huomioiva teoriapohjainen evaluaatio EU–Turkki -sopimuksesta.

Sopimuksen sivuvaikutuksia siirtolaisten oikeuksien toteutumiseen on tutkimuskirjallisuudessa käsitelty jossain määrin. Tutkimuskirjallisuuden ulkopuolella sopimusta on arvioitu järjestöjen ja yksittäisten tutkijoiden teksteissä sekä jossain määrin myös EU:n sopimuksen edistymisraporteissa. Näissä ei kuitenkaan olla juurikaan otettu huomioon sopimuksen suhdetta EU:n ja Turkin suhteen kehitykseen, aikaisempiin merkittäviin siirtolaissopimuksiin tai vastuunsiirtotapoja ja siirtolaispolitiikan ulkoistamiskehitystä kehityksen taustana. Näin ollen tutkielmassa on laajan taustoituksen ansiosta mahdollisuus tarkastella EU–Turkki -sopimuksen sivuvaikutuksia myös laajemmassa toimijoiden välisen suhteen näkökulmassa.

Tutkielman on rajattu käsittelemään sopimuksen vastuunsiirtotapoja siitä huolimatta, että sopimuksessa on useita mielenkiintoisia vastuunsiirron ulkopuolisia mekanismeja, kuten humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä ja Syyriassa olevien siirtolaisten olosuhteiden parantaminen. Rajauksella on haluttu keskittyä sopimuksen sivuvaikutusten kannalta merkittävimpiin kohtiin ja tarkastella erityisesti toimia, joilla on potentiaalia tuottaa negatiivisia sivuvaikutuksia.

Tutkielman tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Millaisia vastuunsiirtotapoja EU–Turkki -sopimuksessa käytettiin?
2. Millaisia sivuvaikutuksia vastuunsiirtotavoista seurasi?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan tutkielman teoreettisen taustan eli Schimmelfennigin ja Sedelmeierin (2005) ulkoisen kannustimen mallin, oppimismallin ja sosiaalisen oppimisen mallin sekä

ehdollisuuden teoretisoinnin kautta. Tämän lisäksi vastuunsiirtotapoja tarkastellaan suhteessa sopimusta edeltäneeseen EU:n ja Turkin väliseen siirtolaispolitiikkaan, jolloin voidaan selvittää, missä määrin sopimuksen vastuunsiirtotavat olivat ainutlaatuisia tai jatkumoa aikaisemmalle politiikalle. Sopimustekstistä nousevien vastuunsiirtotapojen lisäksi tutkielmassa käsitellään sopimuksen taustasta nousevia EU:n sisäisiin toimiin liittyviä vastuunsiirtotapoja.

Vastuunsiirtotapojen teoretisointi on pohjana tutkielman sivuvaikutusevaluaatiolle, eli toiseen tutkimuskysymykseen vastataan sivuvaikutusevaluaation metodologisten käsitteiden, aineiston käsittelyn ja tutkielman taustan perusteella. Tutkielmassa sivuvaikutuksia käsitellään paitsi sopimuksen kommentoinnissa käsiteltyjen siirtolaisille aiheutuneiden haittojen kautta, myös vahvasti EU:n ja Turkin suhteen ja toimijoiden siirtolaispolitiikan kehityksen kautta, sillä konkreettisten sivuvaikutusten lisäksi on haluttu evaluoida myös siirtolaispolitiikkaan pitkällä aikavälillä vaikuttavia sivuvaikutuksia.

4. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkielman teoreettisena viitekehysenä ovat Grabben (2001, 2002) ja Schimmelfennig ja Sedelmeierin (2004) esittämät ehdollisuuden teoretisoinnit sekä Schimmelfennigin ja Sedelmeierin teoksessaan *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (2005) esittämät ulkoisen kannustimen malli, sosiaalisen oppimisen malli ja oppimismalli. EU:n siirtolaispolitiikka ja erityisesti sen ulkoistamiskehitys perustuvat vahvasti ehdollisuudelle. EU:n ja Turkin välinen siirtolaispolitiikka taas on ulkoisen kannustimen mallin mukaista rationaalista kaupankäyntiä ja jossain määrin myös sosiaalisen oppimisen mallin ja oppimismallin mukaista Turkin sisäisistä muutoksista lähtöisin olevaa toimintaa. Teoreettisen viitekehysten pohjalta voidaankin analyysissä tarkastella EU–Turkki -sopimuksen vastuunsiirtotapoja myös rakenteellisten muutosten kautta.

4.1. Ehdollisuus

Ehdollisuuden määritelmä on kontekstiriippuvainen. Maailmanpankin määritelmän mukaan ”ehdollisuuden tarkoituksena on varmistaa sopimuksen toimeenpano” ja ehdollisuus on ”yhden toimijan lupaus toiselle toimijalle tehdä jotain nyt, jotta vastavuoroisesti toinen osapuoli tekee jotain muuta tulevaisuudessa” (Harrigan et al. 2013, 65). Kuten Grabbe (2002, 252) kuitenkin huomauttaa, on EU:n ehdollisuutta käsiteltäessä otettava huomioon myös ehdollisuuden politisoituneisuus ja se, että ehtojen ja palkkioiden suhde on epäselvempi kuin Maailmanpankin tapauksessa. Molenaers, Dellepiane ja Faust (2015, 2) taas määrittelevät kehitysyhteistyötä käsittelevässä artikkelissaan ehdollisuuden ”taloudellisten resurssien jakamiseksi ja käyttämiseksi sanktioimalla tai palkitsemalla, tarkoituksena edistää demokraattista hallintaa ja ihmisoikeuksia”. Kuitenkin kuten myöhemmin huomataan, EU:n ehdollisuuden kohdalla motivaatiot ovat moninaisempia. Killickin (1996, 215) määritelmän mukaan taas ehdollisuus on vaatimus siitä, että toisen osapuolet tulee tehdä tiettyjä toimia saadakseen palkkion.

EU pyrkii tekemään ulkoistavaa siirtolaispolitiikkaa vastuunsiirtotapojen kautta pitkälti ehdollisuuteen perustuvalla politiikalla. Ehdollisuus voi olla positiivista, jolloin asetetaan etuja tai palkintoja, joiden saamisen ehtona on EU:n haluaman politiikan toteuttaminen, tai negatiivista, jolloin EU:n haluaman politiikan vastaisesta toiminnasta seuraa sanktioita. (Grabbe 2002, 250.) Strategiana ehdollisuuteen perustuvassa politiikassa on ollut positiivinen ehdollisuus, eli unioni on pyrkinyt muovaamaan valtioiden politiikkaa asettamalla etuja palkinnoksi siitä, että valtio toimii EU:n asettamien ehtojen mukaisesti. (Grabbe 2002, 250; Schimmelfennig & Sedelmeier 2004, 760.) Tällöin politiikka perustuu pitkälti epäsymmetrisiin valtasuhteisiin (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004, 683).

Grabbe on katsonut, että ehdollisuus toimii parhaiten positiivisena, sillä negatiivisen ehdollisuuden käyttäminen riskeeraisi EU:n uskottavuuden. Näin siksi, että mikäli ei olisi täysin selvää, ettei negatiivisen ehdollisuuden taustalla ole muita syitä kuin asetettujen ehtojen rikkominen, aiheuttaa tämä spekulatioita mahdollisista unionin sisäisistä syistä. Tämän seurauksena taas EU voidaan kehystää epäoikeudenmukaiseksi toimijaksi, mikä vähentäisi ehdollisuuden uskottavuutta. Tästä huolimatta Grabbe esittää esimerkiksi negatiivisesta ehdollisuudesta EU:n edistymisraporteissaan esittämän kritiikin ehdokasmaidensa kehitystä kohtaan. Näin EU kieltäytyy legitimoimasta kehitystä ja painostaa kandidaattimaata muuttamaan politiikkaansa, ja taustalla voi olla jopa toive edistää maan hallituksen vaihtumista. Kritiikkiä keinona käytetään kuitenkin harvoin, enimmäkseen vakavien ihmisoikeusloukkauksien tapauksessa. (Grabbe 2001, 1020-21.)

Jäsenyyssprosessiin perustuvaa ehdollisuutta on pidetty vahvimpana työkaluna EU:n ehdollisuuteen perustuvassa politiikassa, sillä unionin ulkopuoliset maat ovat usein valmiita toimimaan EU:n haluamalla tavalla edistääkseen jäsenyyssprosessiaan tai päästäkseen mukaan prosessiin. (Grabbe 2002, 256.) Keinot, joilla EU pyrkii saamaan aikaan muutoksia jäsenyyteen perustuvan ehdollisuuden kautta, voidaan jakaa viiteen ryhmään: portinvartijana toimimiseen, vertailuun ja monitorointiin, lainsäädännöllisiin ja institutionaalisiin malleihin, taloudelliseen ja tekniseen tukeen sekä neuvoihin ja twinning-hankkeisiin (Grabbe 2001, 1020). Grabben (2002, 257) tulkinnan mukaan jäsenyyssprosessin voimaa heikentää kuitenkin se, että sitä voidaan käyttää ainoastaan jäsenyyssneuvotteluihin liittyvillä politiikan osa-alueilla.

Portinvartijana toimiminen on ehdollisuuden keinoista tehokkain, sillä EU:lla on valta päättää uusien jäsenyyssprosessin vaiheiden aloittamisesta, esimerkiksi kandidaattistatuksen myöntämisestä tai jäsenyyssneuvotteluiden aloittamisesta. Toisaalta portinvartijan aseman käyttö negatiivisen ehdollisuuden kautta on riskialtista aikaisemmin mainittujen negatiivisen ehdollisuuden riskien vuoksi, joten jäsenyyssprosessin pysäyttäminen on rajoitettu erityisen haastaviin tilanteisiin, joissa demokratia ja ihmisoikeudet ovat uhattuina. (Grabbe 2001, 1020.)

Arvioinnilla ja monitoroinnilla EU pyrkii saamaan aikaan institutionaalista ja poliittista muutosta tarkkailemalla ehdokasmaan kehitystä. Mekanismia heikentää kuitenkin se, että usein arvioinnissa käytetty kieli on ympäripyöreää. (mt., 1022-3.) Kritiikillä voidaan pyrkiä tukemaan oppositiossa olevia puolueita ja vaikuttamaan maan sisäisiin keskusteluihin. Vaikka kritiikki voikin jossain tapauksissa olla tehokas tapa, on sen vaikutusta kuitenkin vaikea osoittaa. (Grabbe 2002, 262.) Ehdollisuudessa voidaan käyttää instrumentteina myös taloudellisen ja teknillisen tuen asettamista kannustimiksi sekä

lainsäädännöllisten ja institutionaalisten mallien esittämistä. Myös twinning-ohjelmilla, joissa jäsenyyssprosessissa olevan tai unionin naapuruuspolitiikkaan kuuluvan maahan maan lainsäädännön ja hallinnon kehitystä tuetaan ja neuvonnalla voidaan edistää EU:n instituutioiden käyttöönottoa ja näin helpottaa ehdollisuuden esteitä. (Grabbe 2001, 1023-4.)

Vaikka EU:n on ollut mahdollista saada aikaan huomattavia muutoksia unionin ulkopuolisissa maissa ehdollisuuteen perustuvalla politiikalla, on ehdollisuudella kuitenkin rajansa. Esimerkiksi jäsenyysoptioon liittyvän ehdollisuuden kohdalla Grabbe (2002, 263) on katsonut, että ehdollisuutta rajoittaa se, että saatava etu on kaukana siitä hetkestä, kun edun tavoittelusta aiheutuvat kustannukset syntyvät eikä jäsenyydellä voida palkita osittaisesta edistymisestä. Jäsenyys ehdollisuuden toimivuutta on vähentänyt myös se, että jäsenyysprosessiin liittyviä vaatimuksia on pidetty sisäisesti ristiriitaisina. Näin on ollut esimerkiksi silloin, kun samaan aikaan on vaadittu sekä budjettikuria että pääomaa vaativien uudistusten toteuttamista. (ibid.) Ehdollisuuden toimivuuteen vaikuttavat myös muut sisäiset ja ulkoiset toimijat sekä muutosprosessit, sillä EU:n asema muihin toimijoihin, esimerkiksi Maailmanpankkiin ja YK:n järjestöihin nähden riippuu pitkälti politiikan osa-alueesta. (Grabbe 2001, 1027.)

Schimmelfennig ja Sedelmeier (2004, 669-70) erottavat EU:n politiikasta demokraattisen ehdollisuuden sekä *acquis*-ehdollisuuden. Demokraattinen ehdollisuus tarkoittaa EU:n ydinperiaatteiden kuten liberaalin demokratian ja ihmisoikeuksien edistämistä ehdollisuuden kautta. Demokraattista ehdollisuus on ollut käytössä esimerkiksi entisten kommunististen maiden kohdalla ennen jäsenyysneuvotteluiden aloittamista. Sen toimivuus riippuu kuitenkin pitkälti kontekstista, sillä autoritaaristen hallitsijoiden kohdalla demokraattiseen ehdollisuuteen taipuminen tarkoittaisi luopumista rakenteista, joihin heidän valtansa perustuu. *Acquis*-ehdollisuudella taas tarkoitetaan EU:n säännösten omaksumiseen liittyvää ehdollisuutta, joka alkaa, kun jäsenyysprosessia aletaan valmistella.

EU:n ehdollisuus ei kerro tavoista ja olosuhteista, joiden kautta EU:n säännöstö siirtyy eikä myöskään ole varmaa, että ehdollisuuden ja unionin ulkopuolisessa maassa tapahtuvien muutosten välillä on kausaalisuhde. Ehdollisuutta voidaankin tarkastella puhtaasti poliittisena strategiana tai voidaan pyrkiä havainnoimaan ehdollisuuden mahdollisia vaikutuksia. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004, 662.) Tutkielmassa ehdollisuus ymmärretään EU:n siirtolaispolitiikan ulkoistamisen sekä vastuunsiirtotapojen poliittiseksi strategiaksi, minkä lisäksi pyritään havainnoimaan ehdollisuuden vaikutuksia erityisesti ehdollisuuden sivuvaikutusten näkökulmasta.

4.2. Ulkoisen kannustimen malli

Schimmelfennigin ja Sedelmeierin ovat esittäneet teoksessaan *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (2005) kolme mallia, joilla pyritään kuvaamaan todennäköisyyttä sille, että EU:n ulkopuolinen maa on valmis omaksumaan unionin säännöstöä. Mallit ovat ulkoisen kannustimen malli (*external incentive model*), sosiaalisen oppimisen malli (*social learning model*) ja oppimismalli (*lesson-drawing model*). Schimmelfennigin ja Sedelmeierin kuvaavat malleilla Keski- ja Itä-Euroopan eurooppalaistumista eli prosessia, jonka kautta valtiot ottavat käyttöön EU:n säännöstöä, esimerkiksi lainsäädäntöä ja hallinnollisia rakenteita. Tutkimuskirjallisuudessa malleja on käytetty selittämään Turkin ja EU:n suhdetta esimerkiksi Cengizin ja Hoffmannin artikkelissa *Rethinking Conditionality: Turkey's European Union Accession and the Kurdish Question* (2013), Umutin ja Kirişcin artikkelissa *With or Without the EU: Europeanisation of Asylum and Competition Policies in Turkey* (2013) sekä Böhmeltin ja Freyburgin artikkelissa *The temporal dimension of the credibility of EU conditionality and candidate states' compliance with the acquis communautaire, 1998–2009* (2012).

Ulkoisen kannustimen malli perustuu edellisessä alaluvussa käsitellylle ehdollisuudelle, jota voidaan tarkastella kolmella tasolla. Ensimmäinen taso on ennakkoehdot, joihin tulee sitoutua ennen kuin toinen osapuoli myöntää tukensa. Toinen taso on käynnistävät toimet, esimerkiksi vaatimus säännösten hyväksymistä ennen kuin jäsenyysprosessissa päästään eteenpäin. Kolmas taso on vähemmän sitovat yleiset ehdot, jotka eivät ole ennakkoehtoja tai käynnistäviä ehtoja. (Killick 1998, 215.) Vaikka ehdollisuuden vaikutus on suuri, on silti politiikan alueita, joihin ehdollisuudella ei voida vaikuttaa (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 2).

Vaikka sopimus saataisiin allekirjoitettua, voi kumpi tahansa osapuolista olla toimimatta sopimuksen mukaisesti eli olla todellisuudessa hyväksymättä säännöstöä. Schimmelfennig ja Sedelmeier jakavat säännösten hyväksymisen kahteen tasoon: 1) hyväksymisen todennäköisyyteen, esimerkiksi täydelliseen hylkäämiseen, osittaiseen hyväksymiseen tai täydelliseen hyväksymiseen sekä 2) säännösten täytäntöönpanoon (Schimmelfennig & Sedelmeier 2015, 7). Täytäntöönpano jakautuu kolmeen lajiin: formaaliin, behavioraaliseen sekä diskursiiviseen. Formaaliin hyväksymisellä tarkoitetaan, että EU:n säännöstöä otetaan osaksi kansallista lakia tai perustetaan EU:n säännösten mukaisia instituutioita. Behavioraalisella hyväksymisellä viitataan toimijan käyttäytymisen yhteneväisyyteen säännösten kanssa. Diskursiivisella hyväksymisellä taas kuvataan sitä, missä määrin säännöstöllä on positiivinen vaikutus toimijoiden käyttämiin diskursseihin, jolloin säännösten voidaan katsoa vakuuttaneen toimijat.

(Hasenclever et al. 1997, 14–21.) Toisaalta diskursiivinen hyväksyminen voi olla myös pelkkää puhetta tai retoriikkaa ilman todellista muutosta. (Schimmelfennig 2001, 1.)

Ulkoisen kannustimen mallia voidaan kuvata rationaalisen kaupankäynnin malliksi. Kaupankäyntiä käydään informaatiolla, lupauksilla ja uhkauksilla, ja kaupankäynnin tulos riippuu toimijoiden neuvotteluvoimasta. Neuvotteluvoima on seurausta informaation ja sopimuksesta saatavien etujen epäsymmetrisestä jakautumisesta, jolloin paras neuvotteluvoima on toimijalla, jolla on enemmän informaatiota, ja jolla on pienempi tarve saada neuvotteluille tietty lopputulos. Tällöin toimija voi halutessaan uhata lopettavansa yhteistyön. Ulkoisen kannustimen mallin mukaan EU tekee säännöstönsä hyväksymisestä ehdon sille, että EU:n ulkopuolinen maa saa unionilta etuja. Edut voidaan jakaa kahteen lajiin: tukeen ja institutionaalisin siteisiin. Institutionaaliset siteet voivat olla esimerkiksi kaupallista yhteistyötä tai jopa sopimuksia unionin jäsenyydestä, kun taas tuki voi olla esimerkiksi teknistä tai taloudellista avustusta. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 10.)

Ulkoisten kannustimien mallin mukaan kaupankäyntiprosessin alkuna on EU:n ulkopuolisen maan *status quo* ja se, missä määrin se poikkeaa EU:n säännöstöstä. Välimatkaa *status quon* ja EU:n säännöstön välillä on kirjallisuudessa kuvattu käsitteellä *goodness of fit*. *Goodness of fitin* määrittelee se, kuinka paljon toimijan tulee sopeutua toteuttaakseen haluttua politiikkaa, eli mitä suurempi *goodness of fit* on, sitä helpompi maan on omaksua haluttu politiikka. (Risse et al. 2001, 6-7.) *Status quo* syntyy kotimaan tasapainotilasta, johon vaikuttavat kotimaan eri toimijoiden valtasapaino sekä kansainvälisten toimijoiden vaikutusvalta. EU:n politiikan ehdollisuus saakin tämän epätasapainoon. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 11.)

EU:n politiikassaan käyttämä ehdollisuus perustuu enimmäkseen palkinnolla vahvistamiseen (Schimmelfennig 2000, 125–27; Schimmelfennig et al. 2003a, 496–497). Vahvistamisen politiikka perustuu siihen, että hyväksyttävästä toiminnasta palkittaessa ja epätoivotusta rankaistaessa vahvistamisen kohteena oleva toimija ryhtyy lopulta toimimaan hyväksyttävällä tavalla välttääkseen rangaistuksia ja saadakseen palkintoja (Schimmelfennig et al. 2003, 496–497). Palkinnolla vahvistaessaan EU tarjoaa palkinnoksi hyväksyttävästä toiminnasta avustusta tai institutionaalisia suhteita, kuten kauppaa tai jopa unionin jäsenyyden. EU palkitsee, mikäli toinen osapuoli toimii unionin ehtojen mukaisesti, kun taas muussa tapauksessa palkintoa ei anneta. EU:n politiikka ei siis perustu ylimääräisten etujen tarjoamiseen tai politiikan vahvistamiseen rankaisemalla, sillä kuten aikaisemmin huomattiin, tällä strategialla on heikkoutensa. Sitä vastoin EU painottaa, että toisen osapuolen vastuulla

on toimia palkkioihin oikeuttavalla tavalla, jolloin toinen osapuoli ei voi ryhtyä toimeksiannoksi ja toivoa pakottavansa EU:n tällöin tukemaan sitä muutoksissaan. Toisaalta se, että EU antaa vastuun muutoksesta ulkopuolelleen johtaa siihen, että mikäli toimija ei näe EU:n vaatimuksiin sopeutumisen olevan kannattavaa, ovat unionin vaikutusmahdollisuudet tämän jälkeen vähäiset. (Schimmelfennig 2000, 125–127; Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 11; Schimmelfennig et al., 2003, 496–497.)

Palkinnolla vahvistamisen politiikka voi toimia kahdella tavalla. Ensinnäkin vahvistaminen voi toimia materiaalistien palkintojen, kuten taloudellisen tuen, markkinoille pääsyn tai teknisen avustuksen kautta. Mikäli materiaaliset palkinnot ovat säännösten omaksumisen kustannuksia suuremmat, omaksutaan säännöstö. Toisaalta palkinnolla vahvistaminen voi tapahtua sosiaalisten mekanismien kautta, esimerkiksi legitimitetin, kansainvälisen tunnustuksen tai statuksen kautta. Sosiaalisen mekanismin vaikutus riippuu siitä, kuinka paljon toimija identifioituu EU:hun ja kuinka paljon toimija haluaa tuntea kuuluvansa ns. "eurooppalaiseen perheeseen". (Schimmelfennig et al. 2003, 497–498.) Palkinnolla vahvistaminen voi toimia myös hallituksen tasolla tai hallituksen ulkopuolisten toimijoiden kautta. Hallituksen tasolla palkinnolla vahvistamisen toimivuus riippuu siitä, laskeeko hallitus säännösten omaksumisesta aiheutuvan enemmän kustannuksia vai hyötyjä. Palkinnolla vahvistaminen voi tapahtua myös yhteiskunnan muiden toimijoiden kautta, jolloin mikäli muut toimijat hyötyvät säännösten omaksumisesta materiaalisesti tai sosiaalisesti, toimijat voivat vaikuttaa hallituksen päätöksiin. (Schimmelfennig et al. 2003, 498.)

Ulkoisen kannustimen malli voidaan tiivistää seuraavaan: "Hallitus omaksuu EU:n säännösten, mikäli EU:n antamat palkinnot ovat suuremmat kuin kotimaassa omaksumisesta aiheutuvat kustannukset" (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 12). Schimmelfennig ja Sedelmeier erottavat seuraavat neljä hyöty-kustannus-tasapainoon vaikuttavaa tekijää: ehtojen ehdottomuus, palkinnon koko ja ajallinen läheisyys, ehdollisuuden uskottavuus sekä veto-toimijat ja omaksumisen kustannukset.

Ehtojen ehdottomuus

Ulkoisen kannustimen mallin mukaan EU:n säännöstöä ei omaksuta, ellei EU tee palkkiosta ehdollista säännösten omaksumiselle. Kandidaattimaan on siis sitä todennäköisempää omaksua EU:n säännöstöt mitä ehdottomampia EU:n ehdot ovat eli kuinka selkeä ja formaalinen säännöstö on. Ehdottomuudella on informatiivinen arvo, sillä hallintojen on tiedettävä, mitä niiden on tehtävä saadakseen palkkion. Ehdottomuus myös parantaa ehtojen uskottavuutta, sillä se osoittaa, ettei EU:ta ole mahdollista manipuloida. Samalla määräävyys kuitenkin sitoo EU:ta. Schimmelfennig ja Sedelmeierin (2005, 12-13)

ensimmäinen hypoteesi, määräävyyden hypoteesi, onkin seuraava: *“Säännöstön omaksumisen todennäköisyys suurenee, mikäli palkkiot ovat ehdollisia omaksumiselle ja ne ovat ehdottomia.”*

Palkinnon koko ja ajallinen läheisyys

EU:n säännöstö omaksutaan sitä todennäköisemmin, mitä suurempi saatava ehdollinen palkkio on. Esimerkiksi lupaus unionin jäsenyydestä tekee todennäköisyydestä suuremman kuin lupaus taloudellisesta avusta. Mitä nopeammin palkinto on saatavissa, sitä tehokkaampi se on, ja EU:n tahtoon ollaan sitä valmiimpi taipumaan, mitä lähempänä EU:n päätös mahdollisesta palkkioiden antamatta jättämisestä on. Toisaalta EU voi omassa politiikassaan vähentää yksittäisen palkkion, kuten jäsenyyden kaukaisuuden aiheuttamaa haastetta sillä, että prosessissa on useita tasoja, joilla on mahdollista saada välipalkintoja. Schimmelfennigin ja Sedelmeierin toinen hypoteesi onkin seuraava: *“säännöstön omaksuminen on sitä todennäköisempää, mitä suurempi palkinnon koko ja ajallinen läheisyys ovat.”* (mt., 13.)

Ehdollisuuden uskottavuus

Säännöstön omaksumiseen vaikuttaa myös se, kuinka uskottavana voidaan pitää sitä, että EU antaa sovitut palkinnot, mikäli maa toimii unionin haluamalla tavalla. Käänteisesti ehtojen uskottavuutta lisää myös se, ettei EU anna palkintoja, mikäli maa toimii toisin kuin unioni haluaa. Schimmelfennig ja Sedelmeier erottelevat tekijöitä, jotka vaikuttavat neuvotteluvoimaan ja esitettyjen palkkioiden uskottavuuteen. Ensimmäinen tekijä on *voimavarat ja kustannukset*, eli palkintojen antamisen tulee olla EU:lle vähemmän tärkeää kuin vastapuolelle niiden saaminen, ja lisäksi palkintojen antamattomuudesta ei saa seurata EU:lle lainkaan tai merkittäviä kustannuksia. EU:n kannalta on siis tärkeää, että toinen osapuoli on riippuvainen unionista, eikä EU ole riippuvainen neuvottelukumppanin toimista. Toisaalta palkinnon antaminen ei saa aiheuttaa EU:lle liian suuria kustannuksia tai ainakin palkinnon antamisen on oltava mahdollista. Lisäksi mikäli toinen osapuoli on tietoinen siitä, että palkinnon antaminen aiheuttaisi EU:lle kohtuutonta haittaa, voi se alkaa epäillä palkinnon realistisuutta, jolloin pienet palkinnot voivat olla suuria uskottavampia. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 14.)

Uskottavuuteen vaikuttava tekijä on myös palkinnon niin sanotut uponneet kustannukset. Esimerkiksi unionin jäsenyyden ollessa palkintona EU:n säännöstön omaksumisesta liittyy jäsenyyden tarjoamiseen suuria kustannuksia. Jäsenyysprosessin edetessä unionille aiheutuvat kustannukset kasvavat entisestään ja samalla palkinnon poisvetämisestä eli jäsenyysprosessin lopettamisesta aiheutuvat prosessiin jo

käytettyjen resurssien menetykset kasvavat, ja näitä resursseja kutsutaan uponneiksi kustannuksiksi. Jäsenyysneuvottelujen aloittaminen lisääkin ehdollisuuden luotettavuutta prosessiin liittyvien uponneiden kustannusten vuoksi. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 14.)

Uskottavuus riippuu myös organisaation palkkioiden allokaation yhdenmukaisuudesta. Mikäli EU ehdollistaa palkkion myös toiselle ehdolle, voi toinen osapuoli kokea, ettei maalla ole mahdollisuutta palkintoon missään tilanteessa. Toisaalta maa voi joissain tilanteissa katsoa, että palkkio voi olla mahdollista saada, vaikka maa ei täyttäisikään EU:n asettamia ehtoja. Yhdenmukaisuutta vähentää myös EU:n sisäinen erimielisyys. Unionin sisäiset konfliktit voivat antaa ulkopuolisille maille mahdollisuuden manipuloida jäsenmaita edukseen tai konflikti voi hämmentää maita ja vähentää näin unionin uskottavuutta. (Mt., 15.)

Neljäs tekijä on yliehdollisuus (*cross-conditionality*). Yliehdollisuudella tarkoitetaan EU:n ehdollisuuden uskottavuuden vähentymistä, mikäli jokin toinen toimija tarjoaa samanlaisia etuja pienemmillä kustannuksilla (Kahler 1992, 11). Kuitenkin esimerkiksi EU-jäsenyydelle on harvoin tarjolla vastaavaa vaihtoehtoa pienemmillä kustannuksilla. Toisaalta yliehdollisuus voi toimia myös toiseen suuntaan, mikäli toinen kansainvälinen toimija tarjoaa ylimääräisiä etuja sitä vastaan, että maa toimii EU:n tahdon mukaisesti (rinnakkainen ehdollisuus). Kansainvälinen toimija voi myös tehdä omista palkinnoistaan ehdollisia sille, että maa toimii EU:n haluamalla tavalla (lisäehdollisuus). (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 15; Kahler 1992, 11.) Viimeinen ehdollisuuden vaikutusta vähentävä tekijä on informaation epäsymmetrisyys. Ehdollisuus vähenee, mikäli EU:lla ei ole mahdollisuutta monitoroida uskottavasti kohdemaan toimintaa. EU onkin kehittänyt tapoja seurata kehitystä, jottei unioni olisi niin riippuvainen kohdemaan antamasta informaatiosta. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 15.)

Uskottavuuden hypoteesi kuuluu seuraavasti: "Säännöstön omaksuminen on sitä todennäköisempää mitä uskottavampia uhkien ja lupauten ehdollisuus on. 1) Uhkien uskottavuus lisääntyy ja lupauten uskottavuus vähenee, mikäli edut palkitsemisesta tai kustannukset palkinnon epäämisestä kasvavat. 2) Yhtenäisyys lisää uskottavuutta. 3) Uskottavuuteen vaikuttaa yliehdollisuus ja sitä lisää rinnakkainen ehdollisuus ja lisäehdollisuus. 4) Informaation epäsymmetrisyys kohdemaan eduksi vähentää uskottavuutta." (Mt., 16.)

Veto-toimijat ja omaksumisen kustannukset

Ulkoisten kannustimien mallin ennakko-oletuksena on, että säännöstön omaksumisesta seuraa kustannuksia. Mikäli kohdemaata kohtaan esitettävät ehdot ovat uskottavia ja saatavat palkinnot ovat järkevässä suhteessa ehtoihin, säännöstön omaksumisen kustannukset ja kustannusten jakautuminen kansallisten toimijoiden kesken määrittelevät sen, hyväksytäänkö ehdot. Omaksumisen kustannukset voivat olla seurausta siitä, että joudutaan kieltäytymään toisen toimijan tarjoamasta palkinnosta. Kustannukset voivat olla myös hyvinvointi- tai valtatappioita yksityisille tai julkisille toimijoille. Omaksumisen kustannukset voivat osoittautua negatiivisiksi mutta joillekin maan sisäisille toimijoille positiivisiksi. Päätöksen ratkaiseekin se, millaisia kustannuksia päätös aiheuttaa sen tekijälle, käytännössä hallitukselle ja muille veto-toimijoille. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 16.)

Veto-toimijoilla tarkoitetaan "yksilöllisiä tai yhteisöllisiä toimijoita, joiden suostumus on välttämätöntä *status quon* muuttamiseksi" ja mitä enemmän veto-toimijoita on, sitä vaikeampi *status quoa* on muuttaa (Tsebelis 2002, 36). On myös huomattava, että EU:n asettamalla ehdollisuudella voi olla vaikutusta maan sisäpolitiikkaan siinä tapauksessa, että vallassa oleva hallitus hylkää unionin ehdotuksen. Tässä tilanteessa äänestäjät voivat valita valtaan seuraavaksi hallituksen, jolle EU:n säännöstön omaksuminen ei olisi tappiollista. Neljäs hypoteesi eli omaksumisen kustannusten hypoteesi kuuluukin seuraavasti: "Säännöstön omaksumisen todennäköisyys kasvaa sitä suuremmaksi, mitä enemmän on veto-toimijoita, joille omaksuminen aiheuttaisi kustannuksia". (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 17.)

4.3. Sosiaalisen oppimisen malli

Toinen Schimmelfennigin ja Sedelmeierin esittämä malli on sosiaaliseen konstruktionismiin perustuva sosiaalisen oppimisen malli. Mallin mukaan EU:n säännöstöt omaksutaan, mikäli toimija pitää EU:n säännöstöä sopivana ja tarkoituksenmukaisena. EU:lla nähdään olevan oma identiteettinsä, normistonsa ja arvonsa, ja tehdessään päätöstä EU:n normien omaksumisesta toimija punnitsee, missä määrin omat ja EU:n arvot ja normit ovat keskenään sopivia. (Schimmelfennig 2003, 89; Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 18.) Mallissa EU:n valtaan nähdään vaikuttavan kolme tekijää: legitimitetti, identiteetti sekä resonanssi (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 18).

Legitimiteettiin vaikuttaa säännöstön suhde olennaisimpiin arvoihin ja normeihin sekä se, kuinka hyväksyttävänä säännöstön syntyyn johtanutta prosessia pidetään. Koska EU:n ulkopuoliset tahot eivät osallistu EU:n säännöstön luomiseen, on säännöstön kommunikoinnilla ja siirtämisellä vaikutus legitimiteettiin. Säännöstön legitimiteetti laskee, mikäli EU:n suhtautuminen on vaativaa. Mikäli taas säännöstön omaksuminen on deliberatiivinen eli keskusteluun perustuva prosessi ja EU:n tavoitteet voidaan liittää kansainvälisiin standardeihin tai yleismaailmallisiin periaatteisiin, on legitimiteetti korkeampi. (Checkel 2001, 563; Schimmelfennig & Sedelmeier 2003, 18.) Legitimiteettiin vaikuttaa myös unionin ulkopuolisen maan säännöstö, sillä mikäli se on ristiriidassa EU:n säännöstön kanssa, vähentää tämä unionin säännöstön legitimiteettiä. Toisaalta säännöstöjen yhdenmukaiset osat lisäävät legitimiteettiä. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2003, 19.) Mikäli päädytään tilanteeseen, jossa useat tahot pyrkivät vaikuttamaan samaan maahan, on aikaisemmasta yhteistyöstä etua (Checkel 1999, 549).

Toinen sosiaalisen oppimisen mallin mukaan EU:n valtaa lisäävä tekijä on identiteetti. EU:n säännöstö omaksutaan sitä todennäköisemmin mitä enemmän toinen osapuoli identifioituu EU:hun, eli mitä enemmän se kokee voivansa jakaa unionin arvot, normit ja identiteetin (Schimmelfennig & Sedelmeier 2003, 19.) Lisäksi EU:n valtaa lisää resonanssi eli tekijät, jotka helpottavat tai rajoittavat suostuttelua. Resonanssi lisääntyy, mikäli kotimaista lainsäädäntöä ei ole tai se on menettänyt legitimiteettinsä kriisin tai politiikan epäonnistumisen seurauksena. (Checkel 2001, 562–63; Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 20.) Resonanssia lisää myös EU:n säännöstön perustuminen samankaltaisille uskomuksille kuin kohdemaan säännöstö. Resonanssin hypoteesi on siis seuraava: "säännöstön omaksumisen mahdollisuutta lisää kotimainen resonanssi". (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 20.)

4.4. Oppimismalli

Kolmas Schimmelfennigin ja Sedelmeierin esittämä malli on oppimismalli (*lesson-drawing model*). Oppimismalli perustuu Richard Rosen ajatukseen siitä, että päätöksentekijät tarkastelevat muiden toimijoiden säännöstöä ja arvioivat, voisivatko muiden säännöstöt olla siirrettävissä vapaaehtoisesti. (Rose 1991, 22–23.) Poliitikot voivat päätyä etsimään ratkaisuja muiden toimijoiden politiikasta kotimaisen tyytymättömyyden vuoksi. Tällainen oppiminen voidaan jakaa ”yksinkertaiseen oppimiseen”, jolloin oppiminen vaikuttaa keinoihin mutta ei päämääriin, ja ”monitahoiseen oppimiseen”, jolloin taustalla olevat päämäärät muuttuvat. (Deutsch 1963, 92; Levy 1994, 286.) Oppimisen mallin mukaan EU:n säännöstöä ei siis omaksuta palkkioiden toivossa tai rangaistusten pelossa vaan siksi, että

siitä koetaan olevan hyötyä. Oppimismalli voidaan tiivistää seuraavasti: "EU:n säännöstö omaksutaan, mikäli hallitus olettaa sen ratkaisevan tehokkaasti kansallisen politiikan ongelmia." (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 21-22)

Oppimismallin mukaan toimintatapojen etsimistä muualta saa aikaa myös tyytymättömyys politiikkaan sekä politiikan epäonnistuminen, jolloin uhka kannatuksen laskusta saa poliitikot etsimään vaihtoehtoisia toimintatapoja. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 22; Rose 1991, 12.) Tämän rationaalisen näkökulman lisäksi politiikan epäonnistumisen vaikutuksen voi nähdä myös sosiologisesta näkökulmasta, jolloin politiikan epäonnistuminen horjuttaa politiikan taustalla olevia ideoita, mikä voi aiheuttaa monitahoista oppimista (Hall 1993, 291; Schimmelfennig & Sedelmeier 2003, 22). Tyytymättömyyden hypoteesin mukaan "Säännöstön omaksumisen todennäköisyys kasvaa, mikäli tyytymättömyys kansallisen säännöstön toimimiseen kasvaa. 1) Päätöksentekijöiden tyytymättömyys kansalliseen säännöstöön kasvaa, kun uhka siitä, että *status quon* ylläpitämisestä seuraisi kotimaisia sanktioita, lisääntyy ja 2) tyytymättömyys kasvaa, kun politiikan epäonnistuminen horjuttaa politiikan perustana olevia ideoita." (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 22.)

Oppimismallin mukaan säännöstön omaksumiseen vaikuttaa myös omaksuttavan säännöstön haltijan tuttuus, sillä ajan ja resurssien rajallisuus pakottaa rajaamaan uusien säännöstöjen etsimistä. (Rose 1991, 13.) Tuttuus tulee institutionaalisista ja maantieteellisistä siteistä (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 23). Hypoteesin mukaan "Säännöstön omaksumisen todennäköisyys lisääntyy, mikäli kohdemaalla on institutionalisoituneet suhteet EU:hun ja mitä enemmän kotimaan rakenteet ovat valmiita edistämään uusia ideoita. 1) yhteisön vaikutus lisääntyy, kun epävarmuus syy-seuraus-suhteista vähenee ja 2) vaikutus lisääntyy, kun asiantuntijuus poliittisessa prosessissa institutionalisoituu ja kotimaan rakenteiden vastaanottavuus uusia ideoita kohtaan kasvaa." (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 23.)

Oppimismallin mukaan vaikutusta on myös sillä, ovatko säännöstöt toimineet hyvin samankaltaisissa ongelmissa kuin uusia politiikan tekemisen tapoja etsivässä maassa, ja voidaanko pitää todennäköisenä, että ne toimisivat myös toisessa ympäristössä. Oppimisen todennäköisyyttä lisäävätkin samantapaiset olosuhteet, kuten instituutiot, jotka voivat ottaa käyttöön säännöstöt tai hallitusten samantapaiset resurssit. (Rose 1993, 122–31 teoksessa Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 23; Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 23.) Säännöstön on lisäksi oltava poliittisesti hyväksyttävää, jotta sitä voitaisiin siirtää (Hall 1989, teoksessa Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 2; Rose 1993, 44–46 teoksessa Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 23).

Ulkoisen kannustimen mallin tapaan myös oppimismallissa katsotaan olevan päätöksiin vaikuttavia veto-toimijoita. Ulkoisen kannustimen mallista poiketen oppimismallissa nähdään kuitenkin alkutilanteen olevan tasapainotilan sijaan *status quon* muuttumista edesauttava kotimainen epätasapainotila, jolloin muutosta vastustavilla toimijoilla on muutosta haluavia toimijoita vähemmän merkitystä. Tällöin tehdessään päätöstä säännösten siirrosta päättäjät tekevät samalla päätöstä *status quon* muuttamisesta. Säännösten siirtämiseen vaikuttavat myös kotimaisen poliittisen diskurssin yhteensopivuus EU:n säännösten kanssa. Tämä on verrattavissa sosiaalisen oppimisen mallin resonanssin käsitteeseen. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004, 24.)

Siirrettävyyden hypoteesi kuuluu seuraavasti: "Säännösten omaksumisen todennäköisyys lisääntyy, mikäli säännöstö on menestyksenkäs samantapaisten politiikkahaasteiden ratkaisemisessa ja säännöstö on siirrettävissä. 1) siirrettävyyttä lisää käyttöönottoon tarvittavien institutionaalisten, hallinnollisten sekä taloudellisten resurssien samankaltaisuus tai korvaavuus; 2) siirrettävyyttä lisää yhteensopivuus kansallisen poliittisen diskurssin kanssa 3) siirrettävyyttä vähentävät veto-toimijat." (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004, 24.)

5. METODIN ESITTELY

5.1. Evaluaatio

Evaluaatio on menetelmänä joustava ja moninainen. Vedung (2000, 3) määrittelee evaluaation ”hallinnollisten interventioiden huolelliseksi retrospektiiviseksi hallinnon, tuoton ja lopputuloksen ansion, arvon ja merkityksen arvioinniksi, jolla on tarkoituksena olla merkitystä tulevaisuuden toimintaan”. Scrivenin (1991, 1) lyhyemmän määritelmän mukaan taas ”evaluaation on prosessi, joka määrittelee asioiden ansion, arvon ja merkityksen”. Atkin (teoksessa Scriven 1991, 156) taas ei ota määritelmässään huomioon evaluaatioon liittyviä arvoja, vaan määrittelee evaluaation olevan ”päätöksentekijöille suunnattu kokoelma ja esitys yhdistetyistä tiedoista.” Evaluaatiolla viitataan yleisesti jo tapahtuneiden asioiden arviointiin, vaikkakin pohjoisamerikkalaisessa tutkimuskirjallisuudessa tästä on ajoittain poikettu rajaamalla evaluaatio koskemaan ainoastaan tulevaisuudessa tapahtuvia ohjelmia. Evaluaatiomallista riippuen evaluaation kohteena voi olla esimerkiksi ohjelman vaikutus, tehokkuus tai asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. (Vedung 2000, 8-9.). Evaluaatiota on kuvattu ”aikakautemme megatrendiksi”, ja on odotettu, että evaluaation kautta politiikan legitimizeetti voisi vaalien sijaan tulla aikaisempaa enemmän politiikan tuloksista (Vedung 2003, 1).

Evaluaatiot voidaan jakaa preskriptiivisiin eli ohjaileviin ja deskriptiivisiin eli kuvaileviin sen mukaan, millainen asema arvoilla on evaluaatiossa. Preskriptiivisessä evaluaatiossa tietty arvo tai arvot nostetaan muita arvoja tärkeämmiksi, kun taas deskriptiivisessä evaluaatiossa erilaisia arvoja voidaan kuvailla, mutta yhtäkään arvoa ei aseteta muiden yläpuolelle. Tutkimuskirjallisuudessa deskriptiivinen muoto on ollut näistä suositumpi, sillä silloin voidaan käyttää evaluaation sidosryhmän arvoja evaluointiin, eikä erillistä perehtymistä arvoihin tarvita. (Shadish et al. 1991, 47-49.) Toinen jakolinja on selittävien ja ei-selittävien evaluaatioiden välillä. Selittävät evaluaatiot arvioivat ohjelmaa sen tuotosten kautta ja pyrkivät kuvaamaan ohjelman tuottamaa konversiota sekä panosten ja tuotosten suhdetta. Ei-selittävät evaluaatiot taas käsittelevät ohjelman kausaalisuhteista riippumatonta arvoa. (Vedung 2000, 95.)

Evaluaation historiallisena taustana on radikaali rationalismi, jonka mukaan päätöksenteon perustana tulisi olla tutkimukseen perustuva analyysi. Analyysistä tulisi radikaalin rationalismin mukaan käydä ilmi seuraavat: 1) Mihin päämäärään pyritään ja mitä ongelmaa pyritään ratkaisemaan? 2) Mitä muita tapoja on päästä lopputulokseen? 3) Millaiset seuraukset erilaisilla vaihtoehdoilla on, ja mitkä ovat todennäköisyydet sille, että seuraukset ilmenevät? 4) Millaisia kustannuksia seuraa? 5) Kuinka erilaiset

vaihtoehdot voidaan asettaa paremmuusjärjestykseen ja minkä arvojen mukaisesti näin voitaisiin tehdä? (Wittrock & Lindström 1984, teoksessa Vedung 2003, 26.)

Radikaaliin rationalismiin perustunut evaluaatio menetti kuitenkin asemaansa, sillä reaali maailman ollessa usein vaikeaselkoinen ja moniselitteinen, ei suuntauksen ihanteita voitu siirtää todellisuuden tutkimukseen. (Vedung 2000, 27.) Kuitenkin evaluaatio osana radikaalia rationalismia on nähty osana länsimaisten yhteiskuntien rationalisoitumisprosessia jopa siinä määrin, että Vedungin mukaan ”Julkisen politiikan arviointia tiukkojen luonnontieteeseen tarkoitettujen menetelmien avulla voidaan pitää yrityksenä ajaa politiikasta pois tunteet ja demonit, ja tehdä siitä tulossuuntautunutta, tietoon perustuvaa, harkittua ja rationaalista” (Vedung 2000, 15).

Evaluaatiolla voidaan myös pyrkiä selvittämään vastuukysymyksiä, kuten sitä, tekevätkö virkamiehet työnsä halutulla tavalla tai toteuttavatko päättäjät äänestäjiensä tahtomaa politiikkaa. Tällaisissa tilanteissa evaluaatio voidaan kuitenkin haluta jättää tekemättä eturistiriitojen vuoksi, sillä päättäjät voivat pelätä negatiivisen evaluaatituloksen vaikuttavan heidän kannatukseensa tai vaikeuttavan päätöksentekoa. (Vedung 2000, 101-108.) Toisaalta evaluaatiota voidaan käyttää myös strategisesti omien päämäärien saavuttamiseen, sillä evaluaatioon voidaan valita ainoastaan ohjelman onnistuneet kohdat, evaluaatiota voidaan käyttää valtataisteluissa tekemällä epäedullinen evaluaatio vastustajan ohjelmasta tai sillä voidaan haluta ainoastaan luoda ammattimaista kuvaa. Evaluaatiolla ja siihen kuluvalle ajalla voidaan myös pyrkiä viivästyttämään epätoivottuja toimia tai siirtämään huomiota toisaalle. (Suchman 1968, 143.) Taustalla voi olla myös tarve parantaa toiminnan laatua tai saada uutta tietoa maailmasta (Vedung 2000, 109-111). Tässä tutkielmassa evaluaation motivaattorina on ensisijaisesti juuri tarve saada uutta tietoa, sillä EU–Turkki -sopimuksen vastuunsiirtotapojen sivuvaikutuksista ei ole olemassa aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta.

Vaikka evaluaatio on monipuolinen menetelmätyökalu, liittyy siihen monia haasteita, kuten varmuuden saaminen kausaalisuhteista sekä sopivien tapojen, kriteerien ja mittareiden löytäminen muutoksen arviointiin. Käytännön toteutuksen kannalta haasteena voi olla myös se, missä määrin evaluaation tuloksia voidaan käyttää tulevaisuudessa hyödyksi, ja lisäksi evaluaation tilaaja tai toteuttaja voi haluta vaikuttaa evaluaatioon, mikä voi vääristää lopputulosta. Merkittävänä haasteena on myös evaluaatiomallin valinta, sillä ne lähestyvät evaluaatiota erilaisista näkökulmista. (Vedung 2000, 93-98.) Tutkielmassa haasteena voidaankin pitää tutkimuskysymykseen ja käytettävissä oleviin resursseihin sopivan evaluaatiomallin valintaa.

5.1. Sivuvaikutusevaluaatio

Tutkielman evaluaatiomalliksi on valittu Vedungin *Public Policy and Program Evaluation* –teoksesta (2000) sivuvaikutusevaluaatio, sillä kuten myöhemmin muita evaluaatiomalleja tarkastelemalla huomataan, mallissa ei ole useiden muiden mallien tavoin tutkielman kannalta rajoittavia metodologisia ehtoja. Lisäksi siirtolaispolitiikan ollessa monitahoinen aihe, on tutkielman evaluaatiossa haluttu laajentaa näkökulmaa sopimuksessa julkilausuttujen tavoitteiden ulkopuolelle.

Sivuvaikutusevaluaation pääosassa ovat ohjelman sivuvaikutukset, vaikka evaluaatio organisoituukin julkilausuttujen tavoitteiden pohjalta. Vedungin mukaan ”sivuvaikutukset tulee määritellä suhteessa tarkoitettuihin päävaikutuksiin” ja ne ovat ”ohjelman kohdealueen ulkopuolella tapahtuvia vaikutuksia”, päävaikutusten ollessa vaikutuksia, joita ohjelmalla on haluttu saada aikaan. (Vedung 2000, 49.) Scriven (1991, 331) taas määrittelee sivuvaikutukset sellaisiksi ohjelman seurauksiksi, joita ei olla odotettu tai ennakoitu ja huomauttaa, että joissain tapauksissa sivuvaikutuksiksi voidaan lukea myös tiedossa olleet positiiviset tai negatiiviset seuraukset, joita ei olla asetettu ohjelman tavoitteeksi. Sivuvaikutusevaluaatiossa ohjelman vaikutukset jaetaan päävaikutuksiin, vastakkaisiin vaikutuksiin, mitättömiin vaikutuksiin sekä odotettuihin ja odottamattomiin sivuvaikutuksiin. Vastakkaiset vaikutukset ovat ohjelman tavoitteiden suhteen päinvastaisia vaikutuksia, joiden ei kuitenkaan mallissa katsota kuuluvan sivuvaikutuksiin, koska ne tapahtuvat ohjelman kohdealueella. Mitättömillä vaikutuksilla taas viitataan tilanteeseen, jossa ohjelmalla ei ole lainkaan vaikutuksia. Myöskään mitättömiä vaikutuksia ei katsota mallissa sivuvaikutuksiksi vaan omaksi kategoriakseen. (Vedung 2000, 50-52.)

Sivuvaikutukset jaetaan odotettuihin ja ei-odotettuihin sivuvaikutuksiin, joista molemmat voivat olla haitallisia tai hyödyllisiä. (Mt., 50-51.) Tutkimuksenteon kannalta haasteena voi kuitenkin olla se, kuinka saada varmuus siitä, että sivuvaikutuksia on tai ei olla osattu odottaa. Esimerkiksi EU–Turkki -sopimuksen kohdalla voidaan pitää todennäköisenä, että sopimusta valmisteltaessa on käyty läpi myös sitä, millaisia sivuvaikutuksia sopimuksesta voi seurata. Varmuutta siitä, missä määrin sivuvaikutuksia on osattu ennakoida, on kuitenkin mahdotonta saada ilman laajoja haastatteluja, joissa sopimusprosessin avainhenkilöt kävisivät avoimesti läpi ajatuksiaan. Myös jako haitallisiin ja hyödyllisiin sivuvaikutuksiin on sikäli ongelmallinen, että hyöty tai haitta riippuu usein näkökulmasta, jolloin tulee välttää sivuvaikutusten kehystämistä haitallisiksi tai hyödyllisiksi ilman, että selkeästi ilmaistaan näkökulma, josta dikotomiaa tarkastellaan.

Sivuvaikutusevaluaation aineistona voidaan käyttää ohjelman taustan ja synnyn tarkastelua sekä ohjelmaa kritisoivia puheenvuoroja ohjelman täytäntöönpanon aikana sekä sen jälkeen. Lisäksi voidaan käyttää erilaisia ohjelmasta tehtyjä arviointeja tai ohjelman täytäntöönpanossa mukana olleiden viranomaisten haastatteluja. (Vedung 2000, 57.) Aineiston valinnan voidaan olettaa vaikuttavan sivuvaikutusevaluaation näkökulmaan, joten tasapainoiseen tulokseen pääsemiseksi aineiston tulisi olla monipuolista, tai vaihtoehtoisesti evaluaatio voidaan rajata tietynlaisten sivuvaikutusten näkökulmaan.

Mikäli sivuvaikutusevaluaation puitteissa halutaan saada kokonaiskuva ohjelman onnistumisesta, negatiivisina pidettävät sivuvaikutukset voidaan vähentää päävaikutusten tuomasta hyödystä, tai sivuvaikutusten tuoma hyöty voidaan lisätä edelliseen. Haasteena kuitenkin on se, millaisten arvojen perusteella ja mistä näkökulmasta hyötyjä ja haittoja arvioidaan. Lisäksi osan sivuvaikutuksista ollessa ennakoimattomia ei näitä varten ole ennakkoon määriteltyjä arvokriteerejä. Ratkaisuna voi kuitenkin olla kokonaisuuden arvioinnin jättäminen evaluaation käyttäjien tehtäväksi, jolloin he voivat tehdä sen omien arvojensa ja kriteeriensä mukaisesta. (Vedung 2000, 58.)

Sivuvaikutusten huomioiminen evaluaatiossa on tärkeää sikäli, että ainoastaan päävaikutusten tarkastelu kaventaa evaluaatiota huomattavasti ja todennäköisesti jättää kokonaisuuden kannalta tärkeitä vaikutuksia huomioimatta. Parhaimmillaan sivuvaikutusevaluaatiossa voidaankin huomata ohjelmalla olleen seurauksia, joihin tulisi puuttua uudella ohjelmalla. Samalla sivuvaikutusevaluaation seurauksena evaluaation käyttäjien on tarkasteltava myös muita kuin niitä arvoja, joille päävaikutukset perustuvat, sillä sivuvaikutusten huomioimisen seurauksena voidaan huomata arvokysymyksiä, joita ei oltu huomioitu ohjelmaa suunniteltaessa tai toteutettaessa. (Vedung 2000, 56-59.)

Sivuvaikutusevaluaation vahvuus tutkielman evaluaatiomallina on juuri mallin antama mahdollisuus päävaikutusten ulkopuolisten vaikutusten tarkastelemiseen sekä uusien arvonäkökulmien tarkastelu. EU–Turkki -sopimuksen kohdalla sopimusten päävaikutusten evaluointi olisi jättänyt tutkielman ulkopuolelle erityisesti sopimuksen ihmisoikeusnäkökulmasta negatiivisena pidettävät sivuvaikutukset eikä näin olisi ollut mahdollista huomata tarpeita mahdollisille uusille politiikkaohjelmille. Lisäksi sivuvaikutusevaluaatioon ei liity useiden muiden mallien tavoin metodologisia rajoitteita, vaan malliin sopivaa aineistoa on saatavilla suhteellisen hyvin. Haasteena sivuvaikutusevaluaation käytössä tutkielmassa kuitenkin on, ettei mallia ole aikaisemmin juurikaan käytetty siirtolaispolitiikan tutkimuksessa, jolloin analyysiin ei ole ollut mahdollisuutta saada metodologista tukea aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta. Tutkielmassa sivuvaikutusevaluaatio pohjautuu aineiston eli EU–Turkki -

sopimuksen sisältöön, kommentaareihin, aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen, sopimuksen edistymisraportteihin sekä sopimuksen taustan ja synnyn tarkasteluun.

5.2. Muita evaluaatiomalleja

Päämääräsuuntautuneessa evaluaatiossa tarkastellaan sitä, ovatko ohjelman tulokset linjassa ohjelman tavoitteiden kanssa sekä sitä, ovatko tulokset seurasta ohjelmassa. Näin ohjelman kustannukset jätetään mallin ulkopuolelle. Päämääräsuuntautunutta evaluaatiota pidettiin ylivertaisena 1970-luvulle saakka, minkä jälkeen malli on kohdannut paljon kritiikkiä. Mallia on pidetty muun muassa elitistisenä, sillä se ottaa lähtökohdakseen päätöksentekijöiden asettamat tavoitteet, vaikka äänestäjän näkökulmasta on tärkeää selvittää, vastaako toteutettu politiikka päättäjien antamia lupauksia. Poliitiikan tavoitteet voivat myös olla epäselviä: tavoitteet on voitu asettaa epäselviksi, jotta välttyttäisiin konflikteilta tai samanaikaisesti voi olla useita keskenään ristiriidassa olevia tavoitteita eli tavoitekatalogeja. Ohjelmilla on myös usein sivuvaikutuksia, jotka jäävät huomioimatta, mikäli keskitytään ainoastaan tavoitteiden saavuttamiseen. Päämääräsuuntautunut evaluaatio ei ota myöskään huomioon mahdollisia piilossa olevia agendoja tai ohjelman täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia (Vedung 2000, 37-38.) Esimerkiksi asetetut tavoitteet voivat sisältää politisoituneita ennakko-oletuksia. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi EU–Turkki -sopimuksen tavoitetta stabiliteetin palauttamisesta, jolloin ennakko-oletuksena on, että muuttoliikkeen vuoksi unionin stabiliteetti olisi hävinnyt. Päämääräsuuntautuneessa evaluaatiossa tällaisia ennakko-oletuksia ei olisi mahdollista kyseenalaistaa esimerkiksi siitä näkökulmasta, oliko syynä muuttoliike vain unionin heikkous siihen reagoinnissa.

Vastuunsiirtotapojen evaluointiin päämääräsuuntautunut evaluaatio sopii heikosti, sillä malli jättää ulkopuolelleen vastuunsiirtotapoihin mahdollisesti liittyvät negatiiviset sivuvaikutukset, jolloin evaluaatio ei tarjoaisi työkaluja kokonaisuudessaan kestäväen siirtolaispolitiikan kehittämiseen. Kuten seuraavasta huomataan, EU–Turkki -sopimuksen julkilausuttuna päämääränä on epäsäännönmukaisen muuttoliikkeen pysäyttäminen, ihmissalakuljetuksen lopettaminen ja turvallisen reittien luominen: ”Jotta salakuljettajien liiketoimintamalli saadaan murennettua ja muuttajille tarjottua vaihtoehto sille, että he vaarantavat henkensä, EU ja Turkki päättivät tänään pysäyttää laittoman muuttoliikkeen Turkista EU:hun.”(European Commission 2016a.) Päämääräsuuntautunut evaluaatio jäisi ainoastaan näiden tavoitteiden toteutumista tarkastelemalla yksipuoliseksi. Lisäksi epäsäännönmukaisen muuttoliikkeen pysäyttämisen onnistumista on jo käsitelty pakolaisoikeuden professorina toimivan Spijkerboerin

blogitekstissä. Tekstissään Spijkerboer tarkastelee muuttoliikkeen hidastumista tilastojen valossa ja esittää, ettei EU–Turkki -sopimus itseasiassa vähentänyt muuttoliikettä, vaan kyseessä oli jo aikaisemmin alkanut muuttoliikkeen laskeva trendi. (Spijkerboer 2016b.) Saman huomion ovat esittäneet myös Toygür ja Benvenuti (2017, 3-4).

Päämäärävapaassa evaluaatiossa tarkastellaan avoimesti kaikkia tuloksia ja seurauksia ilman, että keskitytään ennalta määriteltyihin ja julkilausuttuihin tavoitteisiin, jopa niin, että evaluaation tekijä tarkastelee ohjelman tuloksia ilman tietoa siitä, mitä ohjelman päämääränä tai tavoitteena on ollut. (Vedung 2000, 59-61.) Päämäärävapaalla evaluaatiolla voidaan vastata kysymyksiin sivuvaikutusten huomioimisesta, sillä mallia käytettäessä ei ole tarpeen erotella sivuvaikutuksia ja päävaikutuksia. (Scriven 1991, 180-181.) Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, kuinka pitkälti evaluaation tekijän tulee olla tietämätön ohjelman päämääristä ja tavoitteista. Youkerin (2013, 434) mukaan mikäli evaluaatiota ei voida tehdä ”pimeydessä” eli siten, ettei päämääristä ole aidosti tietoa, ei päämäärävapaa evaluaatio ole mahdollinen. Toisaalta Scriven on katsonut, että evaluaatiomallia voidaan myös käyttää osittain, mikäli pyritään mahdollisimman paljon olla takertumatta päämääriin. Ohjelman tavoitteet voivat joskus olla itsestään selviä, mutta tuolloinkin ohjelmalla voi tarkemmat tavoitteet, joista evaluaation tekijä ei ole tietoinen. (Scriven 1991, 180-181.) Kuitenkin jotta päämäärävapaa evaluaatio onnistuu, kahden metodologisen ehdon on täytyttävä: evaluaation tekijä ei saa kuulua ohjelmaan tai sen viiteryhmään ja evaluaatiolla on oltava tarkkailija, jonka tehtävänä on toimia välikätenä evaluaation tekijän ja ohjelman tekijöiden välillä, jotta ohjelman päämäärät ja tavoitteet eivät tulisi evaluaation tekijän tietoon. (Youker & Ingraham 2013, 55.)

Vastuunsiirtotapojen evaluaation kannalta päämäärävapaa evaluaatio mahdollistaa laajan ja ennakkoluulottoman arvioinnin. Kuitenkaan tutkielman tapauksessa mallin metodologisia ehtoja ei ole mahdollista täyttää, sillä tutkielman kirjoittajalla on liikaa tietoa EU–Turkki -sopimuksen päämääristä ja tavoitteista, jotta hän voisi tarkastella sopimusta ilman näitä ennakkokäsityksiä. Tutkielmaa varten ei myöskään ole mahdollista saada tarkkailijaa.

Asiakaslähtöisen evaluaatiomallin lähtökohtana ovat asiakkaan tavoitteet, tarpeet, edellytykset sekä se, missä määrin politiikkaohjelmalla on pystytty vastaamaan näihin. Vedungin (2000, 66) mukaan asiakkaalla viitataan tässä tahoihin, joihin ohjelma kohdistuu eli ohjelman kohteeseen, vastaanottajaan tai kuluttajaan. Scriven (1991, 82) taas määrittelee asiakkaan ”henkilöksi, ryhmäksi tai toimijaksi, joka on tilannut evaluaation, ja jolle evaluaation tekijällä on laillinen vastuu”. (Scriven 1991, 82.)

Asiakaslähtöisessä evaluaatiossa voidaan ottaa lähtökohdaksi joko asiakkaan tarpeet tai asiakkaan toiveet ja odotukset, ja nämä kaksi voivat olla ristiriidassa keskenään. Asiakkaan tarpeista lähdettäessä arvioijan on oltava tietoinen asiakkaan tärkeimmistä tarpeista. Vedung (2000, 66) pitää tätä kuitenkin ongelmallisena, joten hän lähtee liikkeelle asiakkaan julkilausumista arvoista, odotuksista ja toiveista. Samoin esimerkiksi Haug ja Schwandt (2003, 55) jättävät määrittelyssään tarpeet ulkopuolelle.

Asiakaslähtöisen mallin taustalla on ajatus siitä, että ohjelma paranee, kun asiakkaiden mielipiteet otetaan huomioon, ja näin ohjelma kehittyy markkinatalouden mekanismien tavoin. Puhtaasta markkinataloudesta poiketen mallissa nähdään kuluttajalla olevan myös demokraattinen ulottuvuus. (Vedung 2000, 68.) Haasteena kuitenkin on, kuinka asiakkaiden mielipiteet saadaan mukaan evaluaatioon, ja usein onkin tarpeen ottaa mukaan otos kaikkien näkemysten sijasta. (Haug & Schwandt 2003, 56.) Haasteena on myös se, mitä osaa tai osia ohjelmasta asiakkaita pyydetään arvioimaan. (Vedung 2000, 68.) Kausaalisuhteiden ongelmaa mallilla voidaan ratkoa esimerkiksi siten, että asiakkaita pyydetään arvioimaan sitä, millainen tilanne olisi ilman politiikkatoimenpiteitä. (Vedung 2000, 68.) Asiakaslähtöisen evaluaatiomallin onkin katsottu olevan sopiva täydentämään, mutta ei korvaamaan muita evaluaatiomalleja (ks. esim. Haug ja Schwandt 2003, 57; Vedung 2000, 68-69.)

Tutkielmassa asiakaslähtöisen evaluaatiomallin asiakkaiksi voidaan tulkita esimerkiksi EU, Turkki tai ohjelman kohteena suoraan tai välillisesti oleva siirtolaiset. Tutkielmaa varten ei kuitenkaan resurssisyydestä ole ollut mahdollista pyytää asiakkaita arvioimaan sopimuksen onnistumista. Lisäksi mikäli arvioita olisi mahdollista saada, voitaisiin niiden poliittisia vaikuttimia joutua kyseenalaistamaan. Tutkielman laajuus ei myöskään mahdollista kahden evaluaatiomallin käyttöä, ja asiakaslähtöinen evaluaatiomalli olisi voinut ainoastaan täydentää toista mallia.

Sidosryhmäevaluaatio muistuttaa jossain määrin asiakaslähtöistä evaluaatiota. Kuitenkin sidosryhmäevaluaatiossa tarkastelun kohteena ovat kaikki ryhmät, joihin politiikkatoimenpiteellä on vaikutusta, joiden etuihin toimenpiteellä vaikutetaan tai jotka ovat mukana ohjelman toteuttamisessa. Mallissa ei kuitenkaan anneta suoraa vastausta siihen, ketkä sidosryhmään kuuluvat, vaan tämä on arvioitava tapauskohtaisesti. (Vedung 2000, 69-70.) Sidosryhmäevaluaatio jakaantuu kahteen malliin: ruotsalaiseen ja amerikkalaiseen. Ruotsalaisessa mallissa sidosryhmät tekevät itse evaluaation, kun taas amerikkalaisessa mallissa evaluaation tekee sidosryhmistä ulkopuolinen taho, kuten yliopistotutkijat.

Tutkielman kannalta ruotsalainen sidosryhmäevaluaatio ei ole toimiva vaihtoehto, sillä tutkielman analyysia ei voida ulkoistaa muiden kuin tutkielman kirjoittajan tehtäväksi. Amerikkalainen malli olisi

tässä ruotsalaista toimivampi, mutta malli edellyttäisi interaktiivisuutta evaluaation tekijän ja sidosryhmien välillä, eikä tämä ole käytännön syistä mahdollista. Molemmat mallit myös edellyttävät, että sidosryhmät suhtautuisivat suotuisasti tutkielman tekoon, mikä edellyttäisi tutkielman tekijältä enemmän tutkimuksellista näyttöä. Lisäksi mallien heikkoutena on, etteivät ne ovat huomioon politiikan kustannuksia tai sivuvaikutuksia, jolloin merkittäviä seikkoja voi jäädä analyysin ulkopuolelle, ja lisäksi sidosryhmien tekemät evaluaatiot voivat olla politisoituneita.

Evaluaatio voidaan tehdä myös taloudellisten mallien perusteella, jolloin otetaan huomioon mallien kustannukset. Tuottavuuteen keskittyessä tarkastellaan panos-tuotos -mallia, jolloin muuttujat valitaan ja määritellään tapauskohtaisesti, taloudellisten mittareiden ollessa siis aina jossain määrin näkökulmavalintoja. Taloudellisten mallien kohdalla on mahdollista myös problematisoida sitä, onko mitattava asia oikea tai tarkoituksenmukainen. Taloudellisella mallilla voidaan pyrkiä arvioimaan myös tehokkuutta, jota voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta: kustannusten ja taloudellisten hyötyjen suhteesta tai kustannusten ja muiden kuin taloudellisten tulosten näkökulmasta. (Vedung 2000, 83-87.) Taloudellisten evaluaatiomallien käyttämistä tutkielmassa ei kuitenkaan voida pitää realistisena, sillä tutkielmassa ei ole mahdollisuutta arvioida siirtolaisuuteen liittyviä kustannuksia. Lisäksi taloudelliset evaluaatiomallit soveltuvat heikosti tutkielman kaltaisiin moniulotteisiin aiheisiin, joihin liittyy myös monia muita kuin taloudellisia аспектеja.

6. EU:N JA TURKIN VÄLINEN SIIRTOLAISPOLITIikka

6.1. Turkin eurooppalaistumiskehitys

EU–Turkki -sopimuksen ja siihen liittyvien vastuunsiirtotapojen ymmärtämiseksi on hahmotettava EU:n ja Turkin suhdetta erityisesti eurooppalaistumiskehityksen kautta. Radaelli (2003, 30) määrittelee eurooppalaistumisen seuraavasti:

”Formaalien ja epäformaalien sääntöjen, toimintojen, politiikan paradigmojen, ’tekemisen tapojen’, jaettujen uskomusten ja normien 1) rakentuminen, 2) diffuusio ja 3) institutionalisoituminen, jossa ne määritellään ja vahvistetaan EU:n politiikanteossa ja sitten otetaan mukaan kotimaan politiikan diskurssin logiikkaan, identiteettiin, politiikan rakenteeseen ja oikeusrakenteeseen.”

Dyson & Goetz (2003, 15) taas näkevät eurooppalaistumisen kahdensuuntaisena ja kiertävänä prosessina, jossa kotimaan preferenssejä tuodaan EU-tasolle, jolloin eurooppalaistumiskehityksen kustannukset unionin ulkopuoliselle maalle ovat pienemmät. Tuolloin eurooppalaistuminen on yhdensuuntaisen liikkeen sijaan prosessi, johon vaikuttavat molemmat osapuolet. (ibid.)

Eurooppalaistumisen käsitettä on käytetty monissa eri yhteyksissä. Olsen (2002, 923-4) erottaa viisi erilaista tilannetta tai ilmiötä, joissa eurooppalaistumisen käsitettä käytetään:

- 1) *Muutokset ulkorajoissa*, eli hallintajärjestelmän laajeneminen esimerkiksi EU:n laajentumisen kautta, jolloin Euroopasta mantereena tulee erillinen poliittinen tila.
- 2) *Eurooppalaisella tasolla tapahtuva instituutioiden kehittyminen*, eli asteittaisen yhteistyön ja koherenssin luominen yhteisöllisen toiminnan kapasiteetin kautta.
- 3) *Vaikutukset kansallisiin hallintorakenteisiin*, eli eurooppalaistumisen vaikutukset vallan- ja vastuunjakoihin hallinnan eri tasoilla, eli kuinka eri hallinnon tasot mukautuvat eurooppalaisiin normeihin ja politiikan ytimeen.
- 4) *Poliittisten organisaatioiden vienti*, eli eurooppalaistuminen Euroopalle ominaisten poliittisten organisaatioiden ja hallinnan viestinä alueen ulkopuolelle. Poliittisten organisaatioiden vienti luo samalla Euroopan paikkaa maailmanjärjestyksessä.
- 5) *Poliittisen yhtenäisyyden projekti*, eli Euroopan muutos vahvemmaksi ja yhdistyneemmäksi poliittiseksi yksiköksi niin alueellisessa tilassa kuin Euroopan sisäisessä normien ja arvojen hyväksynnässä sekä Euroopan sisäisen kehityksen vaikutus Euroopan ulkopuolella.

Turkin eurooppalaistumiskehitys jakaantuu kolmeen vaiheeseen: ehdokasmaan statuksen saamisesta alkaneeseen eurooppalaistumiseen vuosina 1999-2004, jäsenyyskannustimen heikkenemisestä seuranneeseen selektiiviseen eurooppalaistumiseen vuosina 2005-2010 sekä vastaeurooppalaistumiseen (*de-europeanization*) vuodesta 2011 lähtien. (Yilmaz 2016, 86.) Eurooppalaistumiskehitykseen ovat vaikuttaneet EU:n politiikan ehtojen ja kannustimien lisäksi myös Turkin sisäpoliittinen kehitys sekä muut kansalliset ja kansainväliset toimijat, kuten Turkin kansalaisyhteiskunta, UNHCR, Maailmanpankki sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kaltaiset toimijat.

Ensimmäinen vaihe Turkin eurooppalaistumisprosessissa oli vuosien 1999-2004 eurooppalaistumisen vaihe. Tuolloin Turkki teki merkittäviä reformeja useilla politiikan osa-alueilla osana EU:n jäsenyysprosessiaan, tärkeimpinä vuosina 2002-2004 hyväksytyt kahdeksan harmonisointipakettia, joilla Turkki muokkasi säännöstöään lähemmäksi EU:n vaatimuksia. (Yilmaz 2016, 90; Saatcioglu 2016a, 136.) Harmonisointipakettien hyväksyminen oli seurausta EU:n Kööpenhaminan huippukokouksen joulukuussa 2002 antamasta lausunnosta, jonka mukaan Turkki täytti tuolloin kokouksen asettamat kriteerit. Kriteerien täyttäminen tarkoitti, että Turkin jäsenyysneuvottelut voitiin aloittaa joulukuussa 2004, mikä lisäsi EU:n jäsenyys ehdollisuuden uskottavuutta ja näin Turkin motivaatiota tehdä uudistuksia. (Önis 2010, 5.)

Reformien taustalla on katsottukin olleen tuolloin pitkälti EU:n ehdollisuuteen perustuva politiikka, jossa unioni asetti Turkille selkeät ehdot jäsenyysprosessin etenemisestä. Toisaalta eurooppalaistuminen oli seurausta myös EU-myönteisten toimijoiden vahvistumisesta Turkissa, sillä AKP:n (Adalet ve Kalkınma Partisi, Oikeus ja kehitys -puolue) voitto vuoden 2002 parlamenttivaaleissa sekä eliitin, erityisesti armeijan, tuki puolueen EU-myönteiselle politiikalle nopeutti EU:n haluaman politiikan toteuttamista ja Turkin eurooppalaistumiskehitystä. (Yilmaz 2016, 90.) Kuten Tocci (2005) on huomauttanut, tuolloin jäsenyysprosessi tuki Turkin modernisaatiota ja demokratiakehitystä, mutta EU:n ehdollisuuteen perustuvan lineaarisen prosessin lisäksi taustalla olivat Turkin sisäiset muutokset.

Vuosina 2005-2010 Turkin eurooppalaistumiskehitys muuttui selektiiviseksi eurooppalaistumiseksi maan tehdessä vähemmän reformeja ja valitessaan aikaisempaa tarkemmin ne uudistukset, jotka maa haluaisi viedä läpi (Yilmaz 2014, 305-206). Eurooppalaistumiskehitys siis hidastui siitä huolimatta, että neuvottelut Turkin EU-jäsenyydestä aloitettiin vuonna 2005, mitä sinällään voidaan pitää merkinä jäsenyyskannustimen uskottavuuden kasvusta (Noutcheva & Aydin-Duzgit 68, 2012). Edellytyksenä Turkin EU-jäsenyydelle on ollut, että Turkki täyttää EU:n 35 neuvottelukappaleessa esittämät ehdot.

(European Commission 2017a, 12-13.) Kuitenkin vuonna 2006 EU oli jäädyttänyt neuvottelut kahdeksasta neuvottelukappaleesta sen jälkeen, kun Turkki ei avannut satamiaan ja lentokenttiään kyproslaisille aluksille, mikä laski jäsenyyskannustimen uskottavuutta ja näin hidasti eurooppalaistumiskehitystä (Cengiz & Hoffmann 2013, 416).

Eurooppalaistumiskehityksen muuttumiseen selektiiviseksi vaikuttivat vahvasti myös Turkin asemasta käydyt EU:n sisäiset keskustelut, jotka saivat Turkin tulkitsemaan jäsenyyskannustimen heikentyneen. Jäsenyysneuvottelujen alkaessa EU:ssa oli herännyt avointa ja kriittistä keskustelua Turkin soveltuvuudesta unionin jäseneksi esimerkiksi maan väestön koon ja kulttuurierojen vuoksi. Samalla esitettiin puheenvuoroja, joiden mukaan se, että Turkki täyttäisi sille esitetyt ehdot, ei olisi riittävä syy ottaa maata jäseneksi. (Nouctcheva & Aydin-Duzgit 68, 2012.) EU:ssa ehdotettiin myös avoimesti vaihtoehtoja Turkin jäsenyydelle, tärkeimpänä Saksan, Ranskan ja Itävallan vuoden 2005 ehdotus *privileged partnership* -mallista täysjäsenyyden sijaan. (Yilmaz 2016, 91.)

EU:n ja Turkin suhteisiin ja jäsenyysoption uskottavuuteen vaikutti myös vuoden 2008 eurokriisi, joka nostatti äärioikeiston kannatusta monissa EU-maissa ja lisäsi näin vastustusta unionin laajentumiselle. Samalla levottomuudet ja konfliktit Turkin naapurimaissa aiheuttivat huolta siitä, että Turkin EU-jäsenyyden myötä unionin alueelle voisi levitä Turkin kautta epävakautta ja terrorismia ja että Turkista tulisi Eurooppaan pyrkivien turvapaikanhakijoiden kauttakulkumaa. (Aydin-Duzgit & Kaliber 2016, 2.) Selektiivinen eurooppalaistumiskehitys oli seurausta myös Turkin sisäisistä muutoksista, sillä jäsenyysprosessin uskottavuuden rapautuessa AKP:n asema heikkeni euroskeptisten ja nationalististen toimijoiden noustessa entistä vahvempaan asemaan. AKP ryhtyi vahvistamaan legitimitettiään hakemalla kannatusta vaalien kautta, ja voittaessaan vuoden 2007 ennenaikaiset vaalit saattoi puolue jatkaa eurooppalaistumiskehitystä siinä määrin kuin koki sen tarpeelliseksi. (Yilmaz 2016, 92-94.) Myös vuoden 2010 perustuslakikansanäänestys vahvisti AKP:n vallan legitimitettiä ja näin selektiivistä eurooppalaistumiskehitystä. (Cebeci 2016, 126).

Viimeisintä vaihetta Turkin eurooppalaistumiskehityksessä on kutsuttu vastaeurooppalaistumiseksi. Aydin-Duzgit ja Kaliber (2016, 6) määrittelevät vastaeurooppalaistumisen kehitykseksi, jossa ”uudistuksia tehdään päinvastaisesti tai ne tapahtuvat ilman tarvetta tai sitoumusta olla linjassa EU:n kanssa, tai jossa toimijat eivät viittaa EU:hun perustellessaan tekemiään uudistuksia” sekä Turkin tapauksessa ”Turkin yhteiskunnan ja politiikan etääntymiseksi eurooppalaisesta arvojärjestelmästä, arvoista ja politiikkaodotuksista”. Cebecin (2016, 120) artikkelissa taas vastaeurooppalaistuminen

nähdään seurauksena sekä sisäpoliittisista tekijöistä että EU:n politiikasta, joten käsitteen lopullinen sisältö ei vaikuta muovautuneen yksiselitteiseksi. Tutkimuskirjallisuudessa on myös erilaisia näkemyksiä siitä, milloin vastaeurooppalaistumiskehitys on alkanut. Yilmaz (2016, 86) on katsonut vastaeurooppalaistumisen alkaneen vuodesta 2011 erityisesti ilmaisun ja lehdistönvapauden osalta. Aydin-Duzgit ja Kaliber (2016, 6) katsovat vastaeurooppalaistumiskehityksen alkaneen jo vuoden 2007 jälkeen, kun taas Saatcioglu (2016a, 136) näkee vastaeurooppalaistumisen oikeudellisten juurten olevan vuoden 2010 perustuslakikansanäänestyksessä.

AKP:n ajama vastaeurooppalaistumiskehitys on ollut seurausta puolueen kannatuksen kasvusta, opposition heikkenemisestä sekä siitä, että Turkin näkökulmasta EU on vaikuttanut entistä etäisemmältä. Kehityksen seuraukset ovat olleet moninaisia. Eurooppalaistumiskehityksen kanssa ristiriidassa olevia lakiuudistuksia ovat olleet esimerkiksi lehdistön- ja sananvapauden kaventaminen, presidentin aseman vahvistaminen sekä yritykset heikentää oikeutta aborttiin. (Yilmaz 2016, 94-97.) Samoin Turkin sisäiset konfliktit ovat kuvanneet maan liikkumista yhä kauemmaksi eurooppalaisesta viitekehyksestä. Tärkeimpiä ovat olleet vuoden 2013 Istanbulin Taksim-aukiolta alkaneet mielenosoitukset ja väkivaltaisuuudet, joissa menehtyi kahdeksan ihmistä sekä heinäkuun 2017 vallankaappausyritys. Tuolloin osan armeijasta yrittäessä ottaa vallan Erdoğanin hallinnolta menehtyi noin 260 henkilöä, pidätettiin noin 50 000 henkilöä, lehdistön- ja ilmaisunvapautta rajoitettiin ja EU:n ja Turkin suhde viileni entisestään. Lisäksi keväällä 2017 äänestyksessä Erdoğan lisäsi valtaoikeuksiaan. (Letsch 2014; Töyrylä 2017.)

Samalla kun Turkin johto on osoittanut vieraantumista EU:sta ja maa ajautumista kohti yksipuoluejärjestelmää, on AKP:n ajaman ulkopolitiikan suunta on muuttunut pois päin Euroopasta kohti itää (Oguzlu 2012, 236). Turkin vastaeurooppalaistumiskehityksen kautta AKP:n hallinnon legitimeetti ei enää tule EU:n jäsenyysprosessin etenemisestä, vaan puolueen vastavoimien ja erityisesti armeijan menettäessä voimaansa AKP on voinut perustaa valtansa kansanäänestyksillä hankittavalle legitimeetille. Vastaeurooppalaistumisen myötä AKP onkin tehnyt politiikkaa yhä enemmän omaan agendaansa perustuen sekä toimeenpannut myös EU:n vaatimusten kanssa ristiriidassa olevia uudistuksia. (Yilmaz 2016, 92-93.) Turkin EU-jäsenyyden uskottavuuden heikentyessä EU:n onkin täytynyt etsiä uusia keinoja vaikuttaa Turkkiin (Yildiz 2016, 139).

Kuitenkin myös vastaeurooppalaistumisen kaudella Turkki on toteuttanut eurooppalaistumiskehityksen kanssa linjassa olevia uudistuksia, kuten vuoden 2011 demokratiapaketin, joka muun muassa paransi

kurdien ja ei-muslimien asemaa EU:n toivomalla tavalla (Cebesi 2016, 126). Tutkimuskirjallisuudessa tällaisen kehityksen taustalla on katsottu olleen Turkin hallinnon sisäisistä tarpeista lähteneet motivaatiot. Esimerkiksi Cebesi (2016,126) on nähnyt demokratiapaketin hyväksymisen taustalla tarpeen lisätä hallinnon legitimizeettiä. Samoin Yilmaz (2016, 89) on katsonut jo vuosien 2005-2010 selektiivisen eurooppalaistumisen vaihteen uudistusten olleen AKP:lle tapa selvittää Turkin sisäisissä valtakamppailuissa hankkimalla legitimizeettiä eurooppalaistumiskehityksen kautta. Eurooppalaistumiskehityksen osittaista jatkumista vastaeurooppalaistumisen aikana onkin selitetty muun muassa AKP:n tarpeella laajentaa näin kannatustaan poliittisessa keskustassa sekä osana Turkin laajempaa modernisaatiostrategiaa (Burgin & Asikoglu 125, 2017). Vastaeurooppalaistumisen aikana motivaatio muutokseen on siis lähtenyt EU:n ehdollisuuden sijaan aikaisempaa enemmän Turkin sisäisistä tarpeista ja tavoitteista.

Kokonaisuudessaan EU:n ehdollisuuden vaikutus Turkkiin tai maan eurooppalaistumiskehitykseen on ollut huomattava mutta rajallinen. Vaikka ehdollisuus on vaikuttanut pitkälti jäsenyysprosessin kautta, Turkin sisäisten valtasuhteiden muutokset sekä Turkin jäsenyyden kannatus unionissa ovat vaikuttaneet selkeästi ehdollisuuden voimaan. Lisäksi Turkki on myös tehnyt ulkoisesti EU:n ehdollisuuden kanssa linjassa olevia uudistuksia ehdollisuudesta riippumattomista syistä silloin, kun se on koettu hyödylliseksi. Kokonaisuudessa tutkimuskirjallisuudessa onkin katsottu EU:n menettäneen asemaansa viiteryhmänä Turkin muutosprosessissa vastaeurooppalaistumiskehityksen myötä. (Aydin-Duzgit & Kaliber 2016, 8.)

6.2. Siirtolaispolitiikka EU:n ja Turkin välillä

EU:n ja Turkin välisestä siirtolaispolitiikasta voidaan erottaa kolme aluetta: Turkin kansalaisten liikkuvuus EU:hun, jo EU:ssa asuvien turkkilaisten asema sekä Turkin kautta EU:hun kulkevat kolmansien maiden kansalaiset (Aydin-Düzgit & Tocci 2015, 134-5). Juuri kolmansien maiden kansalaisten vuoksi Turkki on maantieteellisen asemansa takia äärimmäisen tärkeä EU:n siirtolaispolitiikalle, sillä maa on kauttakulkumaa suurelle osalle Eurooppaan pyrkivistä siirtolaisista. Turkin saatua vuonna 1999 EU:n ehdokasmaan statuksen on EU pyrkinyt luomaan Turkissa eurooppalaistumiskehitystä ja ehdollisuuteen perustuvalla politiikallaan muutoksia, jotka toisivat Turkin siirtolaislainsäädännön lähemmäksi EU:n säännöstöä. (Yildiz 2016, 139-140.) Turkin siirtolais- ja pakolaislainsäädännön eurooppalaistumisen on katsottu alkaneen vuodesta 2000, ja samalla Turkista on

tullut yhä vahvemmin Euroopan portinvartija. Erityisesti vuoden 2011 arabikeväästä lähtien Turkin merkitys EU:n portinvartijana on korostunut entisestään. (Benvenuti 2017, 3.)

Siirtolaispolitiikassa EU:n suhtautuminen Turkkiin on ollut turvallisuus- ja kontrollipainotteista, ja unioni on pyrkinyt ulkoistamaan siirtolaispolitiikkaansa Turkille turvatakseen ulkorajojaan. (Yildiz 2016, 116-117.) Turkin merkitystä ovat korostaneet Lähi-idän konfliktit ja taloudelliset haasteet, näiden vuoksi voimistunut muuttoliike sekä se, että Turkin ulkorajojen hallinnalla voidaan vaikuttaa myös Eurooppaan suuntautuvaan muuttoliikkeeseen. Samalla pelot Turkin mahdollisen EU-jäsenyyden seurauksena turkkilaisten siirtolaisten tulosta EU:n alueelle ovat aiheuttaneet jännitteitä unionin sisällä. (Kirisci 2007, 2.)

Suurena haasteena politiikassa on ollut, ettei Turkilla ollut ennen vuotta 2013 kattavaa turvapaikanhakijoita ja pakolaisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Turkki ei myöskään ole ratifioinut Geneven pakolaissopimuksen lisäpöytäkirjan maantieteellisen rajauksen poistoa, mikä tarkoittaa sitä, ettei maa myönnä Geneven sopimuksen mukaista pakolaisstatusta muille kuin eurooppalaisille. (Yildiz 2015, 124-125.) Vuonna 1951 solmittu Geneven pakolaissopimus määritteli pakolaisiksi ennen 1.1.1951 tapahtuneita vainoja paenneet eurooppalaiset. Uusien konfliktien luodessa lisää pakolaisuutta maantieteellinen ja ajallinen raja poistettiin sopimuksesta lisäpöytäkirjassa vuonna 1967. (UNHCR 2010, 4.) Turkki on ratifioinut vuoden 1951 Geneven pakolaissopimuksen sekä vuoden lisäpöytäkirjan, mutta ei ole hyväksynyt maantieteellisen rajauksen poistoa, ja jättää näin muut kuin eurooppalaiset sopimuksen ulkopuolelle. (Chetail 2016.) Turkin pelkona onkin ollut, että maantieteellisen rajauksen poistaminen johtaisi yhdessä palautussopimuksen kanssa tilanteeseen, jossa maa määriteltäisiin turvalliseksi maaksi, jolloin kaikki sen kautta kulkeneet siirtolaiset voitaisiin palauttaa Turkkiin. (Yildiz 2015, 124-125.)

EU:n ja Turkin välinen siirtolaispolitiikka on perustunut vahvasti Turkin tavoittelemalle unionin jäsenyydelle. Turkki haki Euroopan talousyhteisön jäsenyyttä jo vuonna 1959 ja 1963 allekirjoitettiin Turkin ja Euroopan talousyhteisön välinen Ankaran sopimus, jonka tarkoituksena oli toimijoiden taloussuhteiden kehittäminen ja tulliliittoon pyrkiminen. EU:n kandidaattimaaksi Turkki hyväksyttiin vuonna 1999 Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa Helsingissä. Jäsenyysneuvotteluja ei kuitenkaan aloitettu, sillä Turkki ei täyttänyt Kööpenhaminan kriteerejä, jotka maan tulee täyttää voidakseen olla unionin jäsen. Vuonna 2002 valtaan tullessaan AKP ryhtyi tekemään lainsäädäntöuudistuksia vuosina 2002-2004, minkä seurauksena Turkin jäsenyysneuvottelut aloitettiin vuonna 2003. Kuitenkin jo vuonna

2006 Eurooppa-neuvosto päätti, ettei uusia kappaleita enää avata muun muassa Kyproksen kysymyksen vuoksi. (Özer 2016, 2-3.)

Edellytyksenä Turkin EU-jäsenyydelle on, että Turkki täyttää EU:n 35 neuvottelukappaleessa esittämät ehdot. Kappaleet koskevat muun muassa hyödykkeiden vapaata liikkuvuutta, energiapolitiikkaa ja ympäristökysymyksiä. (European Commission 2016f.) Jäsenyysneuvotteluissa on avattu 16 kappaletta, joista yksi on suljettu, eli Turkki on täyttänyt tuon kappaleen sisältämät ehdot. Teknistä valmistelutyötä tehdään kappaleen 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet) sekä 24 (oikeus, vapaus ja turvallisuus) kohdilla. Lisäksi valmistelupaperit on toimitettu kappaleista 15 (energia), 26 (koulutus ja kulttuuri) sekä 31 (ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka). (European Commission 2017a, 12-13.) EU–Turkki -sopimuksen seurauksena neuvottelut aloitettiin kappaleesta 33. Kappale koskee varainhoitoa ja talousarviota koskevia määräyksiä kuten EU:n talousarvion rahoittamiseen käytettäviä varoja. (European Council 2016c.)

Jäsenneuvottelujen käyttämistä osana siirtolaispolitiikkaa voidaan pitää paradoksaalisena sikäli, että Turkki on EU:lle tärkeä kumppani siirtolaispolitiikassa juuri siksi, ettei maa ole unionin jäsen. Mikäli jäsenyysneuvottelut viettäisiin loppuun, ei Turkki voisi enää toimia EU:n portinvartijana vaan unionin rajat laajenisivat nykyisistä. Vaikka jäsenyysoption käyttö neuvotteluissa voi olla EU:n edun mukaista, ei option realisoituminen kuitenkaan sitä olisi. (Benvenuti 2017, 12.) Lisäksi uusien kappaleiden avaaminen ei yksin vie jäsenyysprosessia eteenpäin, mikäli avattuja kappaleita ei ole mahdollista sulkea. (Toygür & Özsöz 2016.) Vaikka uuden neuvottelukappaleen avaaminen olisi merkittävää edistymistä jäsenyysneuvotteluissa, on sen painoarvo Turkille vähäinen, mikäli Turkin EU-jäsenyys seuraavan vuosikymmenen aikana vaikuttaa epätodennäköiseltä.

Toinen siirtolaispolitiikkaa muovannut tekijä on ollut EU:n ja Turkin välinen viisumivapausdialogi. Viisumivapauden etenemissuunnitelmassa asetettiin 72 ehtoa, jotka on jaettu viiteen alakategoriaan: siirtolaisten palauttamiseen, perusoikeuksiin, julkiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, siirtolaishallintaan sekä asiakirjojen turvallisuuteen. Ehdot täytettyään turkkilaisten olisi mahdollista matkustaa Schengen-alueella ilman viisumia 90 päivää 180 päivän aikana turisteina, liiketoiminnan vuoksi tai perheensä luona vieraillakseen. (European Commission 2016c, 1.) Viisumivapaus tekisi turkkilaisten matkustamisesta EU-maihin vaivattomampaa mutta myös helpottaisi EU:n ja Turkin välistä kauppaa (Hellerstein 2016). Viisumivapaus olisi myös merkittävä muutos EU:n ja Turkin välisille

suhteille, sillä se voisi lisätä toimijoiden välistä luottamusta sekä vähentää turkkilaisten skeptisyyttä unionia kohtaan (Paul & Seyrek 2016, 1).

Osa viisumivapauden ehdoista on teknisiä muutoksia, kun taas osassa Turkin ja EU:n näkökulmat eroavat vahvasti toisistaan. Haasteellisimpia on Turkin terrorismilainsäädännön muuttaminen, sillä maa on käyttänyt terrorismilakiaan muun muassa oppositiota ja journalisteja vastaan. Omassa retoriikassaan Turkki perustelee terrorismilainsäädäntöään oman turvallisuutensa ylläpitämisellä, ja Erdoğan on ilmoittanut selkeästi, ettei Turkki tule muuttamaan terrorismilainsäädäntöään saadakseen viisumivapauden. (Politico 2016; EUObserver 2016a.) Toisena haasteellisena kohtana on henkilökohtaisen tiedon suojeluun liittyvä vaatimus. Turkin tulisi ehtojen mukaan perustaa itsenäinen komissio valvomaan kansalaisoikeuksien rikkomuksia, mutta Turkin perustama komissio on todellisuudessa ollut pääministerin alainen eikä näin unionin ehtojen mukainen. (Paul & Seyrek 2016, 2.)

EU:n ja Turkin päämäärät siirtolaispolitiikassa ovat sikäli vastakkaiset, että EU:n halutessa hallita siirtolaisuutta siten, että mahdollisimman harvat siirtolaiset tulisivat unionin alueelle Turkki ei ole halunnut ottaa vastuuta, jonka se katsoo kuuluvan unionille. Sen sijaan maa on pyrkinyt käyttämään siirtolaiskysymyksiä ajaakseen esimerkiksi EU-jäsenyyttään ja viisumivapautta. Lisäksi EU:n julkilausuttujen arvojen ja unionin siirtolaispolitiikan välillä on katsottu olevan ristiriita, mikä voi vaikuttaa paitsi EU:n asemaan normatiivisena toimijana, myös turkkilaisten suhtautumiseen unioniin. (Benvenuti 2017, 13-14.)

6.2.1 Siirtolaispolitiikkaa ennen pakolaiskriisiä

EU:lla oli useita myönteisinä pidettäviä vaikutuksia Turkin siirtolaispolitiikkaan ennen pakolaiskriisiä. Tuolloin unioni vaikutti Turkin siirtolaislainsäädännön ja siirtolaisuusinstituutioiden toiminnan muuttumiseen lähemmäksi kansainvälisiä standardeja, sillä Turkilla ei esimerkiksi ollut voimassaolevaa siirtolaisuus- ja pakolaislainsäädäntöä ennen vuotta 2013. Tärkeimpiä askeleita Turkin siirtolaislainsäädännön eurooppalaistumisessa ovat olleet vuoden 2005 "National Action Plan for the Adoption of EU acquis in the Field of Asylum and Migration" (NAP), "2009 National Programme of Turkey for the Adoption of the EU Acquis" sekä vuoden 2013 Turkin ulkomaalaislaki (Turkey's Law on Foreigners and International Protection). (Yildiz 2016, 108.)

Erityisesti ulkomaalaislaki paransi huomattavasti turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten turvaverkostoa Turkissa (Yildiz 2016, 124). Uuteen lakiin sisältyy unionin Turkille esittämiä vaatimuksia siirtolaisuuden hallinnasta, kuten turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen. (Aydin & Kirisci 2013, 376.) Ennen lakia sopivan lainsäädännön puute oli ollut EU:lle ongelma, sillä ulkomaalaislaki oli tarpeen palautussopimuksen solmimiseksi. (Yildiz 2016, 124.) Ulkomaalaislaki ei kuitenkaan poistanut maantieteellistä rajausta Geneven sopimuksessa, mikä on ehtona Turkin EU-jäsenyydelle (Aydin & Kirisci 2013, 376). Vähintään osittain EU:n ja kansainvälisten toimijoiden kuten UNHCR:n myötävaikutuksesta Turkin turvapaikkapolitiikan näkökulma vaihtuikin ennen pakolaiskriisiä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta kohti ihmisoikeuksien ja kansainvälisen pakolaislain näkökulmaa. (Kirisci 2007, 15.)

Tärkeimpiä sopimuksia EU:n ja Turkin välisessä siirtolaispolitiikassa ennen pakolaiskriisiä oli toimijoiden välisen palautussopimuksen allekirjoittaminen. Turkin ollessa tärkeä kauttakulkumaa EU:n alueelle tuleville siirtolaisille on unionille ollut ensiarvoisen tärkeää saada aikaan palautussopimus. EU:n ja Turkin välinen palautussopimus allekirjoitettiin 16.12.2013 yli kymmenen vuoden prosessin jälkeen (Icduygu & Aksel 2014, 357), sillä ensimmäiset askeleet kohti palautussopimusta oltiin otettu jo vuonna 2002. Alun perin Turkin lähtökohtana neuvotteluissa oli hyväksyä ainoastaan turkkilaisten sekä sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, joilla on pysyvä oleskelulupa Turkissa, vastaanottaminen, sillä Kreikan ja Turkin välinen raja oli muuttumassa yhä enemmän siirtolaisten kauttakulkureitiksi. Tämä taas lisäsi riskiä siitä, että Turkki muuttuisi sopimuksen myötä EU:n puskurivyöhykkeeksi. (Coleman 2009, 178; Burgin 2012, 895.) Sopimusneuvotteluissa Turkille tarjottiin aluksi viisumisopimusta, jolla helpotettaisiin lyhytaikaisten viisumien myöntämistä EU:hun matkustaville turkkilaisille. Länsi-Balkanin maiden saatua palautussopimuksen solmimisesta viisumivapauden katsoi Turkki kuitenkin olevansa oikeutettu samaan, ja lopulta komissio piti viisumivapautta unioniin linjan uskottavuuden vuoksi kannatettavana vaihtoehtona. (Burgin 2017, 110.) Palautussopimuksen käyttöönotto on kuitenkin yksi Turkin viisumivapauden edellytyksistä ja se, missä määrin Turkki ottaa käyttöön palautussopimusta riippuu EU:n toimista turkkilaisten viisumivapauden eteen (Yildiz 2016, 122), joten tässä määrin EU:n ja Turkin välillä vallitsee keskinäisriippuvuus.

Neuvottelujen aloittamisen jälkeen käytiin neljä neuvottelukierrosta maaliskuusta 2004 joulukuuhun 2006, minkä jälkeen neuvottelut pysähtyivät vuosiksi 2006-2010. Syynä tähän oli Turkin vaatimus siitä, ettei maan tarvitsisi ottaa vastaan kolmansien maiden kansalaisia ennen kuin maa olisi allekirjoittanut kahdenväliset palautussopimukset siirtolaisten lähtömaiden kanssa. EU oli myös päättänyt jäädyttää

kahdeksan kappaletta Turkin jäsenyysneuvotteluissa sen jälkeen, kun Turkki oli kieltäytynyt avaamasta satamiaan ja lentokenttiään kyproslaisille aluksille ja lentokoneille, mikä vähensi Turkin uskoa jäsenyysprosessin uskottavuuteen ja vaikutti näin Turkin motivaatioon tehdä EU:n haluamia muutoksia. (Burgin 2012, 889; Icduygu & Aksel 2014, 353.)

Helmikuussa 2010 EU päätti käynnistää neuvottelut uudelleen sen jälkeen, kun Turkista tuleva muuttoliike oli voimistunut huomattavasti. Turkki ilmoitti joulukuussa 2010, että neuvottelut palautussopimuksesta tulisi käydä yhdessä turkkilaisten viisumivapauteen tähtäävien neuvotteluiden kanssa. Vaatimusten taustalla olivat Turkissa kesäkuussa 2011 pidetyt vaalit, ja AKP halusi kertoa viisumivapauden edistymisestä äänestäjille ennen vaaleja siitä huolimatta, että samaan aikaan Turkin siirtolaisviranomaiset pitivät maalle aiheutuvia kustannuksia liian korkeina. (Icduygu & Aksel 2014, 354.) Turkin suostumista neuvottelujen uudelleenkäynnistykseen onkin selitetty sillä, että unionin tarjotessa viisumivapauden edistämistä katsottiin Turkissa sopimuksesta aiheutuvat edut suuremmaksi kuin sosiaaliset ja taloudelliset kustannukset siirtolaisten vastaanottamisesta EU-jäsenyysprosessin uskottavuuden ollessa heikko. (Burgin 2012, 884.) Syynä neuvottelujen uudelleenaloittamiseen oli myös Turkin sisäpoliittinen agenda. Turkissa oli yhä enemmän epäsäännönmukaisia siirtolaisuutta, minkä vuoksi AKP halusi uudistaa Turkin siirtolaishallintaa, esimerkiksi turvapaikkajärjestelmää ja rajavalvontaa, omasta poliittisesta motivaatiostaan EU:n asettaman ulkoisen motivaation sijaan. Taustalla oli lisäksi ajatus siitä, että yhteistyö EU:n kanssa helpottaisi ja nopeuttaisi Turkin haluamien uudistusten aikaansaamista. (Burgin 2012, 884.)

Sopimusneuvotteluissa Turkki sai läpi kaksi asiaa. Ensinnäkin EU-maiden tulisi yrittää palauttaa siirtolaiset heidän lähtömaihinsa ennen kuin heidät voitaisiin palauttaa kauttakulkumaana toimineeseen Turkkiin. Toiseksi sovittiin, että palautussopimus tulisi voimaan vasta kolme vuotta allekirjoittamisen jälkeen. (Burgin 2012, 892.) Lopulta EU:n ja Turkin välinen palautussopimus allekirjoitettiin 16.12.2013, ja samalla aloitettiin neuvottelut turkkilaisten viisumivapaudesta (Geddes & Scholten 2016, 235). Sopimus koski turkkilaisia ja kolmansien maiden kansalaisia, mutta ei pakolaisia tai turvapaikanhakijoita. Vaikka alun perin palautussopimuksen oli tarkoitus tulla voimaan loppuvuodesta 2017, nopeutti pakolaiskriisi palautussopimuksen käyttöönottoa kesäkuuhun 2016. (Yildiz 2016, 121-122.)

Kuten huomataan, ennen pakolaiskriisiä EU:n ja Turkin välisen siirtolaispolitiikan ehdollisuus perustui pitkälti Turkin pyrkimyksille edistää viisumivapautta ja jäsenyysneuvotteluja. Tätä kautta unionin oli

mahdollista vaikuttaa Turkin eurooppalaistumiskehitykseen (Yildiz 2016, 139). Tarkasteltaessa palautussopimuksen syntyyn johtanutta prosessia huomataan, kuinka EU:n politiikan ehdollisuudessa tapahtui muutoksia jo ennen pakolaiskriisiä Eurooppaa kohti suuntautuvan muuttoliikkeen voimistuessa, jolloin Turkista tuli aikaisempaa tärkeämpi puskurivyöhyke. Sopimusneuvottelujen ehdollisuus perustui EU:n ja Turkin välisen siirtolaispolitiikan ehdollisuuden tärkeimpiin teemoihin eli Turkin EU-jäsenyyteen ja turkkilaisten viisumivapauteen. Kuitenkin sopimusneuvotteluissa Turkki sai neuvoteltua itselleen huomattavasti edullisemmat ehdot, joten kyseessä ei ollut puhtaasti EU:n tarpeista lähtevä Turkin eurooppalaistumiskehitys, vaan päinvastoin kohti neuvottelujen loppua Turkki ja EU muuttuivat yhä tasavertaisimmiksi neuvottelukumppaneiksi. Samalla voidaan huomata, että muuttoliikkeen voimakkuudella oli suuri vaikutus siihen, millaisia etuja EU oli valmis antamaan Turkille, sekä Turkin sisäiset motivaatiot sopimuksen allekirjoittamiseksi, eli maan vastaeurooppalaistumiskehitys.

6.2.2. Siirtolaispolitiikka pakolaiskriisin aikana

Euroopan pakolaiskriisin aikana eli vuosina 2015-2016 EU:n ja Turkin välinen siirtolaispolitiikka muuttui useilla tavoilla. Turkista oli tullut entistä merkittävämpi EU:n siirtolaispolitiikan kannalta jo vuodesta 2011 lähtien, kun arabikevät oli lisännyt epävakautta ja tehnyt Turkista kauttakulkumaan yhä useammalle siirtolaiselle. Samalla Turkista kehittyi EU:n puskurivyöhyke epäsäännönmukaista siirtolaisuutta vastaan ja näin pakolaiskriisi elvytti pitkään lamaannuksen tilassa olleita toimijoiden välisiä suhteita. (Benvenuti 2017, 3; Yildiz 2016, 108.) Tärkeimpiä pakolaiskriisin aikaisia sopimuksia olivat tässä luvussa käsiteltävä EU:n ja Turkin välinen toimintasuunnitelma sekä tutkielman aineiston esittelyssä läpikäytävä EU–Turkki -sopimus.

Turkkiin saapuvien syyrialaisien määrä oli ollut pitkään kasvussa Syyrian kriisin ja Turkin silloisen avoimen raja- ja viisumipolitiikan vuoksi, ja lopulta Turkin EU-ministeri Volkan Bozkır ilmoitti heinäkuun 2015 alussa maan kapasiteetin ottaa siirtolaisia vastaan olevan täynnä ja että “seuraava pakolaisaalto laittaisi EU:n vastakkain siirtolaisten kanssa.” (Özalp 2015.) Lausunto ei kuitenkaan herättänyt paljoa huomiota, sillä siirtolaisten määriä ei pidetty vielä hälyttävinä ja eurokriisi vei median huomion. Kun kesän 2015 loppupuolella Eurooppaan saapuvien siirtolaisten määrä jatkoi nousuaan, kasvoi myös Euroopan huoli tilanteesta. Tämän seurauksena Turkki ryhtyi osoittamaan, että Schengen-alueen säilyminen on riippuvainen maan valmiudesta tehdä yhteistyötä EU:n kanssa. Turkin strategiana

oli vähentää EU:n asemaa ihmisoikeuksia puolustavana normatiivisena toimijana ja korostaa omaa asemaansa painottamalla työtään pakolaisten hyväksi ja osoittamalla, että maa pitää EU:n aikaisemmin antamaa taloudellista tukea vähäisenä. (Okyay & Zaragoza-Cristiani 2016, 54-55.) Turkki pyrki myös korostamaan asemaansa EU:n portinvartijana esimerkiksi pysäyttämällä syyskuussa noin 3000 Turkista Kreikkaan pyrkinyttä pääasiassa syyrialaista, mitä on pidetty symbolisesti tärkeänä eleenä. (Pamuk 2015; Okyay & Zaragoza-Cristiani 2016, 55.)

Syyskuussa 2015 EU ryhtyi etsimään yhteistä ratkaisua pakolaiskriisiin ja sopi pakolaisten uudelleensijoituksista ja laajenevasta yhteistyöstä Syyrian naapurimaiden kanssa. Turkin ja EU:n neuvottelut tihenivät, ja samalla Turkki ja Saksa kävivät kahdenvälisiä neuvotteluja. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Donald Tusk tapasi Turkin pääministerinä tuolloin toimineen Ahmet Davutoğlun ja presidentti Erdoğanin Turkissa 9-10.9.2015 ja kertoi tuolloin EU:n tarkoituksena olevan, että toimijoiden välisiin siirtolaiskysymyksiin yhdistettäisiin muun muassa kauppasuhteiden elvyttäminen. Erdoğanin tavatessa 4-5.10.2015 Tuskin, Euroopan komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin ja Euroopan parlamentin puhemiehen Martin Schulzin Brysselissä esiteltiin luonnosversio EU:n ja Turkin välisestä toimintasuunnitelmasta, johon oli otettu mukaan jäsenyysneuvottelujen ja viisumivapausdialogin edistäminen. (Okyay & Zaragoza-Cristiani 2016, 55.) EU:n 23.10.2015 pidetyssä huippukokouksessa päätettiin, että dialogia Turkin kanssa lisättäisiin, jotta voitaisiin tehdä entistä enemmän yhteistyötä Eurooppaan tulevan siirtolaisuuden pysäyttämiseksi (European Council 24.9.2015). Turkille luvattiin miljardi euroa maassa olevista pakolaisista huolehtimiseen, mistä kaksi kolmasosaa tulisi liittymistä valmistelevan rahoitusinstrumentin kautta (Gotev 2015).

Muuttoliikkeen rajoittamiseen tähännyt EU:n ja Turkin välinen toimintasuunnitelma (Joint Action Plan) hyväksyttiin huippukokouksessa 29.11.2015. Samalla sovittiin myös, että Turkin viisumivapausdialogia nopeutettaisiin siten, että päätös turkkilaisten viisumivapaudesta voitaisiin tehdä jo lokakuussa 2016. Myöhemmin osana EU–Turkki -sopimusta päätöstä aikaistettiin heinäkuun ensimmäiseen päivän. (de Marcilly & Garde 2016, 1.) Toimintasuunnitelman alkuna oli 15.10.2015 Euroopan komission esittämä luonnos, jonka mukaan tarkoituksena oli lisätä EU:n ja Turkin välistä yhteistyötä epäsäännönmukaisen siirtolaisuuden torjunnassa sekä tukea Turkissa olevia pakolaisia. (de Marcilly & Garde 2016, 1.) Toimintasuunnitelman ytimenä oli tukea Turkissa olevia syyrialaisia pakolaisia, rajoittaa EU:n alueelle Turkista tulevaa muuttoliikettä sekä tarjota Turkille riittävät kannustimet siihen, että se rajoittaisi unionin alueelle suuntautuvaa muuttoliikettä. (European Commission 15.10.2015.)

Toimintasuunnitelman sisältö jakautui kahteen osaan: Turkissa olevien syyrialaisien tukemiseen ja epäsäännönmukaisen maahanmuuton vastaisen toiminnan vahvistamiseen. Sopimuksessa EU lupautui tukemaan Turkissa olevia syyrialaisia taloudellisesti humanitaaristen järjestöjen kautta summan varmistuessa myöhemmin kolmeksi miljardiksi euroksi sekä jatkamaan Syyriassa ja sen naapurimaissa olevien syyrialaisien pakolaisten taloudellista tukemista. Turkki taas sitoutui muun muassa ottamaan käyttöön kansainvälistä suojelua koskevaa lainsäädäntöään sekä huolehtimaan haavoittuvassa asemassa olevista siirtolaisista. Epäsäännönmukaisen siirtolaisuuden suhteen EU sitoutui muun muassa tukemaan Turkkia ihmissalakuljetuksen vastaisessa toiminnassa Turkin sitoutuessa nopeuttamaan siirtolaisten vastaanottoa sekä lisäämään yhteistyötä Frontexin sekä Kreikan ja Bulgarian kanssa rajavallvonnassa. (de Marcilly & Garde 2016, 1-2.) Osana toimintasuunnitelmaa sovittiin myös, että Turkin suostuessa EU:n asettamiin ehtoihin unioni tukisi Turkia viisumivapauden ehtojen saavuttamisessa. Samalla EU ilmaisi myös olevansa valmis elvyttämään Turkin jäsenyysneuvotteluja. (European Commission 15.10.2015; European Commission 16.10.2015.)

Kesällä 2015 oli tapahtunut myös Turkin sisäpolitiikan muutoksia. AKP menetti enemmistönsä 7.7.2015 pidetyissä vaaleissa, eikä se voinut enää muodostaa hallitusta yksin. Elokuun lopussa Erdoğan määräsi ennenaikaiset vaalit marraskuulle, jolloin AKP sai jälleen enemmistön. Heinäkuussa tulitauko kurdien itsehallintoa tavoittelevan PKK:n (*Partiya Karkerên Kurdistan*, Kurdistanin työväenpuolue) kanssa loppui, ja samalla rauhanomaista ratkaisua kannattavien tila kaventui. EU neuvotteli siis marraskuuhun saakka väliaikaisen hallituksen saakka, jonka legitimiteetti maan sisällä oli heikko. EU:n heikosta yhtenäisyydestä ja neuvotteluasemasta kertoo se, että Turkki sai tästä huolimatta neuvoteltua itselleen etuja. (Okyay & Zaragoza-Cristiani 2016, 57-58.)

7. AINEISTON ESITTELY

7.1. EU–Turkki –sopimus

EU–Turkki -sopimus (European Council 2016a) on lehdistötiedotteen muodossa oleva dokumentti. Sopimusta täydentäviä tekstejä ovat Eurooppa-neuvoston 18.3.2016 julkaistu lehdistötiedote, jossa avataan tarkemmin joitakin sopimuksen kohtia (European Council 2016a) sekä Euroopan komission kymmenen sivun mittainen “Next Operational Steps in EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration” -teksti, jossa käsitellään tarkemmin sitä, kuinka EU tulee toteuttamaan omaa puoltaan sopimuksesta (European Commission 2016a). Sopimuksen edistymisestä on julkaistu myös seitsemän edistymisraporttia, joista viimeisin 6.9.2017 (European Commission 2017c).

EU–Turkki -sopimus jakaantuu yhdeksään kohtaan: siirtolaisten palauttamiseen Turkkiin, yhden syyrialaisen asuttamiseen EU:hun jokaista Turkkiin palautettavaa kohden (ns. yksi yhdestä -järjestelmä), uusien reittien synnyn estämiseen, vapaaehtoiseen humanitaariseen maahanpääsyn ohjelmaan, viisumivapauden nopeuttamiseen, 3 miljardin euron lisärahoitukseen, tulliliittoa käsittelevään kohtaan, jäsenyyssprosessin edistämiseen sekä humanitaariseen työhön Syyriassa. Alaluvussa käsitellään sopimuksen sisältöä, sisällön taustaa ja sen aiheuttamaa kommentointia kronologisessa järjestyksessä. Sopimustekstissä ja sopimusta täydentävissä teksteissä sopimuksen tarpeellisuutta perusteltiin useilla syillä. Sopimuksella haluttiin lopettaa salakuljettajien liiketoiminta ja antaa vaihtoehto riskialttiille merimatkalle Eurooppaan. Lisäksi sopimuksen tarkoituksena nähtiin olevan inhimillisen kärsimyksen lopettaminen ja stabiliteetin palauttaminen. (European Council 2016a.)

Sopimuksen pohjana voidaan pitää saksalaisen ajatushautomon European Stability Initiative (ESI) 4.10.2015 julkaisemaa Merkel-suunnitelmaa (*The Merkel Plan*). Merkel-suunnitelmassa ehdotettiin, että Saksa ottaisi 12 kuukauden aikana Turkista 500 000 syyrialaista pakolaista, ja vastavuoroisesti Turkki ottaisi takaisin kaikki Turkista Kreikkaan saapuneet siirtolaiset, jolloin muuttoliike Turkista Eurooppaan suunnitelman mukaan pysähtyisi. Suunnitelmassa odotettiin, että myös muut EU-maat ottaisivat syyrialaisia pakolaisia Turkista. Lisäksi Saksan ajateltiin auttavan Turkkia saamaan viisumivapauden vuoden 2016 aikana. Merkel-suunnitelman tavoitteena nähtiin olevan “Euroopan kaakkoisrajan saaminen takaisin hallintaan ilman, että uhrataan pakolaisiin kohdistuva myötätunto”. (ESI 2015, 1.)

Merkel-suunnitelman kautta voidaan nähdä, kuinka EU–Turkki -sopimuksen katsottiin olevan ratkaisu umpikujalta vaikuttaneeseen tilanteeseen. Yksistään siirtolaisten tukeminen Turkissa ei olisi vähentänyt

liikettä kohti Eurooppaa, sillä suunnitelman mukaan syy pyrkiä pois Turkista ei ollut Turkin olosuhteet vaan se, ettei Turkissa katsottu olevan toivoa uuden elämän aloittamisesta. EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän luominen taas olisi ollut vuosia kestävä prosessi, ja mikäli poliittiset esteet olisi saatu ylitettyä, olisi sillä voitu jakaa ainoastaan jo EU:n alueella olevia turvapaikanhakijoita jäsenmaiden kesken. Yksi ratkaisu olisi ollut luoda yhteinen lista turvallisina pidetyistä maista, mikä olisi nopeuttanut siirtolaisten palauttamista. Listalle ei kuitenkaan oltaisi voitu lisätä Syyriaa, joten listan vaikutukset olisivat jääneet vähäisiksi. Salakuljettajien liiketoiminnan lopettaminen taas olisi Merkel-suunnitelman mukaan mahdotonta, ja lisäksi Turkista Kreikkaan on mahdollista tulla myös ilman salakuljettajien apua. (ESI 2015, 2-3.)

7.1.1. Siirtolaisten palauttaminen Turkkiin

“Kaikki Turkista Kreikan saarille 20. maaliskuuta 2016 lähtien tulevat uudet laittomat muuttajat palautetaan Turkkiin.” (European Council 2016a.)

EU–Turkki -sopimuksen ytimenä on, että 20.3.2016 alkaen kaikki Turkista Kreikan saarille epäsäännönmukaisia reittejä tulevat siirtolaiset tulee palauttaa takaisin Turkkiin. Sopimuksen mukaan palautukset tehdään ilman kansainvälisen lain vastaisia kollektiivisia palautuksia, eli ketään ei palauteta ilman yksilöllisen aseman tarkastelua (European Court of Human Rights 2016, 5). Sopimukseen on myös kirjattu, ettei palautuksilla tulla rikkomaan palautuskieltoa. Palauttamista kuvataan sopimuksessa “väliaikaiseksi ja poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, joka on välttämätön inhimillisen kärsimyksen lopettamiseksi ja yleisen järjestyksen palauttamiseksi.” (European Council 2016a.)

Sopimuksen mukaan Kreikan saarille saapuvat siirtolaiset rekisteröidään ja heidän jättämänsä turvapaikkahakemukset käsitellään. Turkkiin palautetaan heidät, jotka eivät hae turvapaikkaa, joiden turvapaikkahakemus on perusteeton tai joiden turvapaikkahakemusta ei voida ottaa käsittelyyn turvapaikkadirektiivin mukaisesti. (Mt.) EU–Turkki -sopimuksen perustana ovat artikkelit 35 ja 38 EU:n turvapaikkadirektiivissä. Artikla 35 mahdollistaa palauttamiseen *ensimmäiseen turvapaikkamaahan* eli maahan, jossa henkilö on tunnustettu pakolaiseksi tai saa riittävää suojelua. Artiklan 38 mukaan on mahdollista palauttaa *turvalliseen kolmanteen maahan* eli maahan, jossa ei ole vainon, huonon kohtelun tai turvattomaan maahan palauttamisen riskiä. Turvallisessa kolmannessa maassa pakolaisten tulee myös olla mahdollista saada Geneven sopimuksen mukaista suojelua, ja maahan palautettavilla tulee olla

maahan *henkilökohtainen yhteys*. Kumpaakin artiklaa sovellettaessa tulee ottaa huomioon turvapaikanhakijan yksilöllinen tilanne. (Council of Europe 19.4.2016, 9.)

Suuri osa EU–Turkki -sopimusta kohtaan osoitetusta kritiikistä liittyy siihen, voidaanko Turkkia pitää turvallisena maana sinne palautettaville. Euroopan komissio oli ehdottanut Turkin lisäämistä turvallisten alkuperämaiden listalle syyskuussa 2015 (European Commission 2015b, 3). Turvallisella alkuperämaalla tarkoitetaan maata, jossa on demokraattinen järjestelmä, ja jossa ei esiinny jatkuvasti tai yleisesti kidutusta, vainoa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua, rankaisemista, aseellista selkkausta tai väkivallan uhkaa. (European Commission 2017.) Komission ehdotukseen on kirjattu, että Turkissa esiintyy syrjintää ja ihmisoikeusloukkauksia kurdeja, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä sekä journalistejä kohtaan, ja että vuonna 2014 unionin jäsenmaat pitivät 310 turkkilaisen turvapaikkahakemusta perusteltuna. (European Commission 2015b, 3-5.)

Turkin turvallisuustilannetta on pidetty ongelmallisena Geneven sopimuksen ratifioinnin näkökulmasta. EU:n direktiivissä kansainvälisen suojelun myöntämisestä artiklassa 38 turvallisena pidetään maata, jossa “on olemassa mahdollisuus hakea pakolaisasemaa ja saada pakolaiseksi tunnustettuna Geneven yleissopimuksen mukaista suojelua.” (Direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä.) Geneven sopimuksen mukaisen pakolaisaseman sijaan Turkki on myöntänyt maassa oleville syyrialaisille väliaikaista suojelua osana vuonna 2013 tehtyä ulkomaalaislakia. Väliaikaista suojelua voi saada, mikäli lähtömaassa on vakavan uhan riski, jolloin syyrialaisilla on ollut näin mahdollisuus oleskella Turkissa laillisesti ja ilman, että heitä on voitu palauttaa takaisin Syyriaan. Väliaikaiselle suojelulle ei ole asetettu enimmäiskestoja ja sen perusteella on ollut oikeutettu majoitukseen, terveydenhoitoon ja koulutukseen. (AIDA 2017a.)

Väliaikaiseen suojeluun ei kuulu työskentelyoikeutta, mutta vuonna 2013 voimaantullut Turkin ulkomaalaislaki sekä laki kansainvälisestä suojelusta antoivat kuitenkin syyrialaisille pakolaisille oikeuden työskennellä, ja työoikeuden vahvistava toissijainen lainsäädäntö tuli voimaan tammikuussa 2016. Lain puitteissa syyrialaiset voivat työskennellä kuuden kuukauden päästä siitä, kun he ovat saaneet henkilöllisyystodistuksena. Työskentely on rajoitettu maakuntaan, johon he ovat rekisteröityneet, ja työpaikoilla saa maanviljelyssektoria lukuun ottamatta olla korkeintaan kymmenen prosenttia syyrialaisia. Ennen kuin työluvan saaminen oli mahdollista, työskenteli suuri määrä syyrialaisia ilman työ lupaa ja usein hyväksikäytävissä olosuhteissa, ja tämän odotetaan jatkuvan myös työluvan mahdollistumisen jälkeen. (Council of Europe 2016a, 10-11.) Työlupien myöntäminen on ollut hidasta

ja huhtikuussa 2016 Turkissa olleesta 2,7 miljoonasta syyrialaisesta pakolaisesta työluvan oli saanut ainoastaan 2000. (Kingsley 2016a.)

Artiklan 35 mukaisesti Turkkiin voidaan palauttaa, mikäli maassa on mahdollista saada Geneven sopimuksen mukainen pakolaisstatus tai *riittävää suojelua*. Koska Geneven sopimuksen mukaista pakolaisstatusta ei ole mahdollista saada, jää vaihtoehdoksi riittävä suojelu, jota artiklassa ei kuitenkaan olla määriteltä. (Council of Europe 2016, 7.) UNHCR:n määritelmän mukaan riittävä suojelu edellyttää, että henkilö saa sekä käytännössä että lain mukaan suojelua, henkilöön ei kohdistu vainoa tai vakavaa haittaa, häntä ei voida palauttaa turvattomaan maahan, ja hänellä on kansainvälisten ihmisoikeusstandardien mukainen mahdollisuus työskentelyyn, koulutukseen ja terveydenhoitoon sekä laillinen oikeus pysyä maassa. Lisäksi erityistä tukea tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada tarvitsemansa tuki ja kaikilla tulee olla mahdollisuus *pysyvään ratkaisuun*. (UNHCR 2016, 3-4.) Pysyvällä ratkaisulla tarkoitetaan joko vapaaehtoista paluuta kotimaahan, integroitumista paikalliseen yhteiskuntaan tai uudelleensijoittamista maahan, joka on valmis ottamaan pakolaisen vastaan. (UNHCR 2003, 7-8.) Amnesty on katsonut, ettei turvapaikanhakijoilla ole Turkissa mahdollisuutta pysyvään ratkaisuun, sillä kotimaahan palaaminen on harvalla vaihtoehto, muiden maiden halukkuus ottaa heitä vastaan on ollut heikkoa ja Turkki on tehnyt väliaikaiseen oleskeluun perustuvalla lainsäädännöllä integroitumisen vaikeaksi. (Amnesty 2016a, 5.)

Ihmisoikeusjärjestöt ovat esittäneet useita syitä sille, ettei Turkkia voida pitää turvallisena maana sinne palautettaville. Amnestyyn mukaan Turkki on palauttanut Syyriasta tulleita takaisin Syyriaan, ja palautettujen joukossa on ollut lapsia ja raskaana olevia naisia. Järjestön mukaan Turkin turvallisuusjoukot ovat myös ampuneet kuoliaaksi Turkin ja Syyrian rajan yli pyrkineitä syyrialaisia. (Amnesty 2016b.) Myös Human Rights Watch on dokumentoinut tapauksia, joissa Turkin rajavartijat ovat tappaneet ja vammauttaneet Syyriasta tulevia turvapaikanhakijoita (Human Rights Watch 2016c).

Noin 10 prosenttia Turkissa olevista syyrialaisista pakolaisista asuu pakolaisleireillä maan eteläosissa. Euroopan neuvoston raportin mukaan olosuhteet leireillä ovat jopa kansainvälisiä standardeja paremmat, leireillä on mahdollisuus terveydenhoitoon ja 90 prosenttia kouluikäisistä saa opetusta. Haasteina leireillä ovat olleet vaihtelevat sääolosuhteet ja rahoituksen vähyys, minkä takia YK:n alainen Maailman ruokaohjelma ei ole aina voinut tarjota ruokaa kaikilla leireillä. Muualla kuin leireillä asuvien olosuhteet ovat kansainvälisiä standardeja heikkommat: esimerkiksi vain 25 prosentilla on asunnossaan lämmitys ja vuosina 2013-2015 muualla kuin pakolaisleireillä asuvista kouluikäisistä lapsista ainoastaan 25

prosenttia kävi koulua. Turkki on pyrkinyt järjestämään opetusta myös leirien ulkopuolella, mutta osa syyrialaisista lapsista on työskennellyt pimeillä työmarkkinoilla tai joutunut kerjäämään, lapsiavioliittoon tai järjestäytyneen seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi. (Council of Europe 2016b, 11.)

EU–Turkki -sopimusta ja siirtolaisten olosuhteita Turkissa käsittelevät tekstit keskittyvät pitkälti Turkissa olevien syyrialaisen aseman tarkasteluun siitä huolimatta, että maassa on myös muita kansallisuuksia edustavia siirtolaisia. Turkin turvapaikkajärjestelmän heikkouksien vuoksi tarkkoja tietoja heidän määristään ei kuitenkaan ole. Maan lainsäädännön mukaan muilla kuin syyrialaisilla turvapaikanhakijoilla on kolme vaihtoehtoa. Eurooppalaisilla on mahdollisuus saada Geneven pakolaissopimuksen mukainen pakolaisstatus, kun taas muut voivat saada “ehdollisen pakolaisen” statuksen, jolloin heidän tulee odottaa uudelleensijoitusta toiseen maahan. He, jotka eivät täytä pakolaisen tai “ehdollisen pakolaisen” ehtoja voivat saada toissijaista suojelua, mikäli heitä uhkaisia lähtömaassaan esimerkiksi kuolemanrangaistus, väkivalta tai kidutus. (Amnesty International 2016a, 14.) Ehdollisen pakolaisen ja toissijaista suojelua saavien oikeudet ovat rajoitetummat kuin pakolaisstatuksen saaneet ja statukset estävät pitkän aikavälin integraatiota Turkkiin (AIDA 2017b). On myös katsottu, ettei Turkin turvapaikkajärjestelmä ole tarpeeksi kehittynyt, jotta se voisi huolehtia maassa olevista turvapaikanhakijoista (Amnesty 2016a, 13–16). Esimerkiksi toukokuussa 2016 Turkki oli rekisteröinyt ainoastaan 1,5 prosenttia vuoden 2015 aikana jätetyistä 266 000 turvapaikkahakemuksesta (Amnesty 2016d).

Siirtolaisten palauttaminen Turkkiin on osoittautunut ongelmalliseksi Kreikkaan jääneiden näkökulmasta. EU–Turkki –sopimuksen voimaantulon jälkeen Kreikka hyväksyi lainsäädännön, joka mahdollisti Turkista saapuvien siirtolaisten säilöönoton jopa kolmeksi kuukaudeksi hakemusten käsittelyä varten. Lainsäädäntö mahdollisti myös Turkkiin palautettavien säilöönoton jopa 18 kuukaudeksi sekä turvapaikkahakemusten nopeutetun käsittelyn viidessätoista päivässä. Human Rights Watchin raportin mukaan säilöön on otettu niin raskaana olevia naisia, ilman huoltajaa tulleita lapsia kuin vammaisia ja erityistä apua tarvitsevia ihmisiä, eikä heillä ole ollut mahdollisuutta saada esimerkiksi terveydenhoitoa tai juridista apua. (HRW 2016e.)

Sopimuksen voimaantulon jälkeen Kreikan jo ennestään kuormittunut turvapaikkajärjestelmä oli entistä kykenemättömämpi käsittelemään turvapaikkahakemuksia, ja esimerkiksi Lesboksen saarella yhdeksän maahanmuuttovirkailijaa vastasi 6000 turvapaikanhakijan hakemuksista. (Caulan et al. 2016.) Tämän ja vähäisten palautusten Turkkiin seurauksena siirtolaiset jäivät jumiin kauttakulkupaikoiksi tarkoitettuihin

Kreikan saarien käsittelykeskuksiin. Saarien pakolaisleireillä majoitettiin vuoden 2016 lopulla jopa kaksinkertaisesti siirtolaisia leirien kapasiteetteihin nähden, ja olosuhteet leireillä ovat olleet hyvin alkeelliset. (MSF 2017, 11–12.) Saarilla raportoitiin sopimuksen voimassaolon ensimmäisenä vuotena itsemurhayrityksiä ja seksuaalista väkivaltaa ja hyväksikäyttöä lapsia, naisia ja miehiä kohtaan, eikä suurimmalla osalla saarista pystytty tunnistamaan heikoimmassa asemassa olevia kuten kidutuksen uhreja. Lisäksi raportin mukaan yli 2000 ihmistä nukkui teltoissa talvella. (International Rescue Committee et al. 2017, 6-7.) Muita raportoituja vakavia puutteita on ollut muun muassa se, ettei säilöönottokeskuksissa ole aina ollut tarpeeksi äidinmaidonkorviketta imetysikäisille lapsille (Kingsley 2016c).

Kreikan saarien keskusten ylikuormitukseen pelättiin johtavan lopulta siihen, että avustusjärjestöt lopettaisivat tukensa protestina unionin politiikalle, jolloin toiminnan legitimitetti ja resurssit vähenisivät. Sopimuksen voimaantulon jälkeen toimintansa kuormittuneissa Kreikan säilöönottokeskuksissa lopettivatkin ainakin UNHCR, International Rescue Committee (IRC) sekä Pelastakaa lapset. (Collett 2016.) Lisäksi Lääkärit ilman rajoja -järjestö kieltäytyi EU:n rajoituksesta vastalauseena unionin siirtolaispolitiikalle (MSF 2016b).

Jälkikäteen tarkasteltuna siirtolaisten palauttaminen Kreikasta Turkkiin on osoittautunut haasteelliseksi. Ensimmäiset palautukset sopimuksen solmimisen jälkeen tehtiin 4.4.2016. Tuolloin palautetusta 202 siirtolaisesta kolmelletoista ei UNHCR:n mukaan oltu annettu mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemusta Kreikkaan. (Kingsley 2016b.) Palautetuille ei Human Rights Watchin mukaan kerrottu, että heidät aiotaan palauttaa, eikä kaikkien annettu ottaa mukaan henkilökohtaista omaisuuttaan (Human Rights Watch 2016a). EU kielsi tuolloin väitteet laittomista palautuksista (The Guardian 4.5.2016).

Siirtolaisten palauttaminen on herättänyt keskustelua sopimuksen yhdenmukaisuudesta kansainvälisen lain kanssa, mutta sopimuksen oikeudellisesta muodosta johtuen sen lainmukaisuutta ei olla voitu haastaa tuomioistuimissa. Syynä tähän on se, että EU-Turkki -sopimus ei ole laillisesti sitova sopimus vaan poliittinen julkilausuma, jolloin sopimus ei ole käynyt läpi samoja arviointeja kuin laillisesti sitova sopimus olisi käynyt eikä sitä ole hyväksytetty Euroopan parlamentissa. (Koenig & Walter-Franke 2017, 2.) Kuitenkin useat sopimukseen liittyvät kohdat tulee hyväksyttäväksi parlamentissa, esimerkiksi viisumivapautta, Turkille annettavaa rahoitusta ja uudelleensijoittamista koskevat kohdat (Nielsen 2016). Aikaisemmin samantapaisia laillisesti sitomattomia sopimuksia on tehty esimerkiksi Libyan ja Tunisian

takaisinottosopimusten kohdalla. Sopimuksen sitomattomuudesta on etua, sillä tuolloin sopimuksen saama julkisuus saattaa olla vähäisempää ja kansalaisten vastustamia päätöksiä on helpompi tehdä. Lisäksi epävirallinen sopimus on molemmille osapuolille helpompi neuvotella uudelleen, mikäli olosuhteet muuttuvat, ja sopimuksesta poistuminen aiheuttaa vähemmän kustannuksia. (Cassarino 2007, 189-190.)

Sopimuksen sitomattomuuden vuoksi sopimusta ei voida haastaa Euroopan unionin yleisessä tuomioistuimessa. Kaksi pakistania ja yksi afganistanilainen turvapaikanhakija veivät sopimuksen Euroopan unionin yleiseen tuomioistuimeen, sillä he katsoivat, että heitä uhkasi vaino, mikäli heidät palautettaisiin Turkkiin. Tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut asiaa käsiteltäväkseen, sillä sen mukaan yksikään EU:n instituutio ei ole tehnyt sopimusta Turkin kanssa. (General Court of the European Union 2017, 1-2.) Euroopan oikeusasiamies on kuitenkin todennut päätöksessään, ettei sopimuksen muoto kuitenkaan poista komission vastuuta siitä, ettei sopimuksen perusteella rikota ihmisten perusoikeuksia ja lisäksi oikeusasiamiehen mukaan komission tulisi myös osoittaa paremmin, että EU-Turkki -sopimuksen toimeenpanossa kunnioitetaan perusoikeuksia. (Euroopan oikeusasiamies 2016.) Sopimuksen sitovuudesta riippumatta on sopimusta toteuttavan jäsenmaan vastuulla noudattaa kansainvälisiä pakolais- ja ihmisoikeuslakeja. (Cullberg 2016, 13.)

7.1.2. Syyrialaisien uudelleensijoittaminen

“Jokaista syyrialaista kohtaan, joka palautetaan Kreikan saarilta Turkkiin, uudelleensijoitetaan yksi syyrialainen Turkista EU:hun - - -“(European Council 2016a.)

EU–Turkki -sopimuksen toisen kohdan mukaan jokaista Kreikan saarilta Turkkiin palautettavaa syyrialaista kohden uudelleensijoitetaan yksi syyrialainen Turkista EU:hun. Etusija annetaan heille, jotka eivät ole aikaisemmin tulleet tai yrittäneet tulla EU:n alueelle muita kuin säännönmukaisia reittejä, ja valinnoissa otetaan huomioon YK:n kriteerit heikoimmassa asemassa olevien siirtolaisten määrittämisestä. Uudelleensijoitukset tapahtuvat 20.7.2015 tehdyn EU:n jäsenmaiden sopimuksen puitteissa. EU–Turkki -sopimuksen allekirjoittamishetkellä kyseisessä sopimuksessa oli vapaana 18 000 paikkaa. Mikäli ilmeni tarvetta suuremmalla määrällä uudelleensijoituksia, toteutettaisiin ne jäsenmaille vapaaehtoisilla järjestelyillä, kuitenkin niin, että vapaaehtoisia uudelleensijoituksia tehtäisiin korkeintaan 54 000. Sopimukseen on kirjattu, että uudelleensijoitusmekanismia tarkastellaan, mikäli se ei lopeta epäsäännönmukaista muuttoliikettä. (European Council 2016a.) Uudelleensijoittaminen koskee

ainoastaan syyrialaisia, jotka ovat rekisteröityneet Turkin viranomaisille ennen 29.11.2015. Järjestelyn tarkoituksena on EU:n mukaan korvata vaarallisia merireittiä kulkevien siirtolaisten liike ”laillisella prosessilla”. (European Commission 2016a, 6.)

Essexin yliopiston EU-oikeuden professori Steven Peers (2016) on huomauttanut blogissaan, ettei yksi yhdestä -järjestelmä lisännyt EU:n sitoumuksia ottaa vastaan pakolaisia. Näin siksi, että ensimmäiset 18 000 pakolaista otettaisiin osana vuonna 2015 tehtyä päätöstä ottaa vastaan 23 000 pakolaista EU:n ulkopuolelta ja 54 000 sijoitusta tehtäisiin olemassa olevien uudelleensijoituspäätösten kautta. Peers on katsonut, ettei asuttamiseen palautusten perusteella sisälly sinällään juridisia ongelmia mutta huomauttaa, että mikäli siirtolaisia otetaan sopimuksen seurauksena EU:hun ainoastaan Turkista, tulee se vähentämään pakolaisten ottamista esimerkiksi Libanonista ja Jordaniasta. Euroopan neuvoston raportissa taas yksi yhdestä -järjestelmää pidetään kestäättömänä ja tuomittavana sekä huomautetaan, etteivät EU:n jäsenvaltiot ole pitäneet kiinni aikaisemmin lupaamistaan uudelleensijoituksista. Esimerkiksi heinäkuussa 2015 luvatussa 22 504 uudelleensijoituksesta oli huhtikuuhun 2016 mennessä tapahtunut ainoastaan 5677. Raportissa katsotaan, että EU:lla on moraalinen vastuu luoda humanitaarisia reittejä alueelleen, ja mikäli priorisoidaan heidät, jotka eivät ole aikaisemmin yrittäneet EU:n alueelle, tukea eniten tarvitsevat voivat jäädä sitä ilman. (Council of Europe 2016a, 10.) UNHCR taas on ilmaissut, ettei syyrialaisien uudelleensijoituksia Turkista tule tehdä muiden pakolaisten kustannuksella (UNHCR 2016).

Yksi yhdestä -järjestelmää on kritisoitu myös siitä, että se koskee ainoastaan syyrialaisia. Jesuit Refugee Service -järjestön raportissa huomautetaan, että ainoastaan syyrialaisia koskeva uudelleensijoittaminen voi johtaa siihen, että suojelun tarjoaminen tai epääminen kansallisuuden perusteella muuttuu hyväksyttäväksi. Raportissa todetaan, että tällainen toiminta luo kaksijakoista diskurssia, jossa ihmiset jaetaan ryhmiin sen mukaan, katsotaanko heidän ansaitsevan suojelua. (JRS 2016, 5.) Samalla korostuu se, kuinka siirtolaispolitiikka nähdään massojen hallinnan ja Eurooppaa uhkaavien riskien kautta sen sijaan, että nähtäisiin kysymyksessä olevan yksilöitä koskettavaa politiikkaa.

EU–Turkki -sopimuksen seitsemännen edistymisraportin mukaan EU:hun oli uudelleensijoitettu 4.9.2017 mennessä 8834 syyrialaista. Raportin mukaan uudelleensijoituksia tulisi toteuttaa nopeammin, jotta uudelleensijoitus nähtäisiin todellisenä vaihtoehtona Turkissa oleville syyrialaisille. (European Commission 2017, 9.) Haasteena uudelleensijoituksissa on ollut se, että useat jäsenvaltiot eivät ole halunneet ottaa vastaan syyrialaisia, joten toimiakseen tehokkaasti tämänkaltaisten

uudelleensijoituslupausten taustalla tulisi olla koko unionin tuki. Yksi yhdestä -järjestelmä on lisäksi sikäli paradoksaalinen, että mikäli EU–Turkki -sopimus toimisi eli muuttoliike Turkista Kreikkaan loppuisi, ei ketään uudelleensijoitettaisi EU:n alueelle järjestelmän kautta. Tarkoituksena ei näin ollen ole lisätä siirtolaisten kannustimia pysyä Turkissa pitkällä aikavälillä, vaan toimia vastapainona siirtolaisten palauttamiselle Turkkiin.

7.1.3. Uusien reittien estäminen

“Turkki toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet estääkseen laittoman muuttoliikkeen uusien meri- tai maareittien avautumisen Turkista EU:hun ja tekee tätä varten yhteistyötä naapurivaltioiden ja EU:n kanssa.” (European Council 2016a.)

Sopimuksen kolmannen kohdan mukaan Turkki estää uusien epäsäännönmukaisten meri- ja maareittien avautumisen EU:n alueelle yhteistyössä EU:n ja naapurivaltioiden kanssa. (European Council 2016a.) EU:n asiakirjoihin ei ole kirjattu tarkemmin, mitä reittien avautumisen estämisellä käytännössä tarkoitetaan. Voidaan kuitenkin olettaa sen sisältävän ainakin rajavalvonnan lisäämistä sekä toimia salakuljettajien työn vaikeuttamiseksi. EU–Turkki -sopimuksen pelättiin etukäteen ajavan siirtolaiset käyttämään entistä vaarallisempia reittejä, mikäli Turkista Kreikkaan pyrkiminen vaikeutuisi huomattavasti. Myös EU on todennut raportissaan, että mikäli yksi yhdestä -järjestelmä toimii, uusia reittejä voi syntyä. (European Commission 2016a.)

Seitsemännen edistymisraportin mukaan Turkin aikaisemmin tekemät toimet Kreikkaan suuntautuvan muuttoliikkeen rajoittamiseksi eivät ole juurikaan saaneet aikaan uusia reittejä, ja vuonna 2017 kesäkuun ja syyskuun välillä 1363 siirtolaista saapui Turkista Italiaan ja 228 Kyprokselle epäsäännönmukaisia reittejä pitkin. (European Commission 2017c.) Tutkimustietoa siitä, ovatko Turkista lähtevät reitit siirtyneet sopimuksen vuoksi ei kuitenkaan ole. Toisaalta Italiaan saapui epäsäännönmukaisia merireittejä pitkin ennätysmäärä turvapaikanhakijoita vuonna 2016 (The Guardian 23.12.2016). Kuitenkin esimerkiksi vuoden 2017 neljän ensimmäisen kuukauden aikana Italiaan saapuneiden yleisimmät lähtömaat olivat Guinea, Nigeria ja Bangladesh, eikä kymmenen yleisimmän kansalaisuuden joukossa ollut syyrialaisia, irakilaisia tai afganistanilaisia, eli heitä, joihin EU–Turkki -sopimus on vaikuttanut eniten. (UNHCR 2017b) Tämän pohjalta voidaan katsoa, että toimet uusien reittien avautumisen estämiseksi ovat mahdollisesti toimineet.

7.1.4. Vapaaehtoinen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä

“Kun laittomat rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppumassa tai kun ne ovat ainakin huomattavasti ja kestäväällä tavalla vähentyneet, vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän mukainen maahanotto aloitetaan. EU:n jäsenvaltioiden osallistuminen tähän järjestelmään on vapaaehtoista.” (European Council 2016a.)

Vapaaehtoisella humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmällä tarkoitetaan Turkissa olevien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien syyrialaisien ottamista EU-maihin. Järjestelmään on pääsy syyrialaisilla, jotka ovat rekisteröityneet Turkin viranomaisille ennen 29.11.2015 saadakseen maasta suojelua. Järjestelmään valittavien määrä määräytyy Turkissa olevien syyrialaisien ja UNHCR:n prosessointikapasiteetin perusteella. Jäsenmaiden osallistuminen järjestelmään on vapaaehtoista ja osallistumisen perusteena ovat esimerkiksi maan bruttokansantuote, työttömyysluvut, mahdollisuudet integroida saapujat sekä maan aiemmin antamat turvapaikat. (European Commission 2015b, 4-5.)

Vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä oli luotu vuoden 2015 lopulla jatkona kesäkuussa 2015 tehdylle suunnitelmalle EU:n sisäisistä sijoituksista ja kolmansista maista tehtäville uudelleensijoituksille. London School of Economics and Political Science -yliopiston tutkija Robbins-Wright on huomauttanut blogissaan, että järjestelmä koskee juuri Turkissa olevia syyrialaisia siitä huolimatta, että esimerkiksi Jordaniassa ja Libanonissa on huomattavasti enemmän pakolaisia kuin Turkissa. Robbins-Wright katsoo myös, että aikaisemman EU-maiden haluttomuuden ottaa vastaan pakolaisia huomioon ottaen voi vapaaehtoisuuteen perustuva ohjelma jäädä toimimattomaksi. (Robbins-Wright 2016.) Myös Euroopan neuvoston raportissa järjestelmää on kritisoitu siitä, että vapaaehtoisuuden vuoksi järjestelmästä seuraavat uudelleensijoitusten määrät tulevat olemaan vähäisiä. (European Commission 2016a, 3.)

Vapaaehtoisen humanitaarisen maahantulon järjestelmä oli tarkoituksena aloittaa, kun siirtolaisten liike Turkista EU:hun on loppunut tai ainakin merkittävästi vähentynyt. Oletuksena oli, että yhä useampi EU-maa haluaisi osallistua järjestelmään, kun siirtymät Turkista Kreikan saarille olisivat loppuneet ja järjestelmän toimiessa sitä voitaisiin sitä laajentaa Jordaniaan ja Libanoniin. Ajatuksena oli myös luoda vastakannustimia Turkista Kreikkaan pyrkimiselle, joten etusija annetaan Turkissa pysyneille syyrialaisille. (Mt., 5-6.) Viimeisimmän 6.9.2017 julkaistun EU-Turkki -sopimuksen edistymisraportin mukaan humanitaarisen maahanpääsyn ohjelma oli tuolloin edelleen neuvoteltavana (European Commission 6.9.2017, 9-10). Tämän sopimuskohdan realisoituminen jää siis nähtäväksi, mutta

huomattavaa on, että aja kansalaisuuteen perustuvan rajauksen vuoksi järjestelmän luoma kannustin pysyä Turkissa kohdistuu joka tapauksessa vain osaan Turkissa oleviin siirtolaisiin.

7.1.5. Viisumivapauden nopeuttaminen

“Viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman toteuttamista nopeutetaan osallistuvien jäsenvaltioiden osalta pyrkimyksenä poistaa viisumipakko Turkin kansalaisilta viimeistään kesäkuun 2016 lopussa, jos kaikki edellytykset täyttyvät. Turkin on tätä varten toteutettava tarvittavat toimet jäljellä olevien vaatimusten täyttämiseksi, jotta komissio voi - sen jälkeen kun edellytysten täyttymisestä on laadittu tarvittava arviointi - esittää huhtikuun loppuun mennessä asiaa koskevan ehdotuksen, jonka pohjalta Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tehdä lopullisen päätöksen.” (European Council 2016a.)

EU–Turkki -sopimuksen viidennen kohdan mukaan turkkilaisten viisumivapautta nopeutetaan siten, että mikäli Turkki täyttää kaikki viisumivapauden edellytykset, tulee viisumivapaus voimaan viimeistään kesäkuun 2016 lopulla (European Council 2016a). Jäljellä olevilla vaatimuksilla viitataan vuonna 2013 laadittuun turkkilaisten viisumivapautta koskevaan etenemissuunnitelmaan (*Visa Liberalization Road Map*). Toukokuun 2016 raportin mukaan Sopimuksen seitsemännen edistymisraportin mukaan Turkilla on täyttämättä 72 ehdosta seitsemän: biometrinen passien muuttaminen EU:n standardien mukaisiksi, EU:n ja Turkin välisen palautussopimuksen täydellinen implementointi, korruption vastaisen lainsäädännön implementointi, juridisen yhteistyön tekeminen EU:n jäsenmaiden kanssa rikollisuutta vastaan toimimisessa, Europolin kanssa tehtävä yhteistyö, yksityisen datan suojeluun liittyvän lainsäädännön muuttaminen EU:n standardien mukaiseksi sekä Turkin terrorismilain muuttaminen. (European Commission 2016c, 1-5.)

Viisumivapautta on pidetty suurimpana Turkin sopimuksesta mahdollisesti saavana hyötynä (ks. esim. Paul & Seyrek 2016, 2) Viisumivapauden ottamista mukaan EU–Turkki -sopimukseen voidaan pitää EU:n kannalta riskialttiina. Mikäli Turkki ei täyttäisi viisumivapauden ehtoja määräaikaan mennessä ja viisumivapautta ryhdyttäisiin silti edistämään, olisi riskinä EU:n uskottavuuden väheneminen unionin osoittaessa, että asetetuista ehdoista voidaan joustaa. Mikäli viisumivapausprosessia taas ei nopeutettaisi siitä huolimatta, ettei Turkki täytä asetettuja ehtoja, riskeerattaisiin sopimuksen tulevaisuus. (Paul & Seyrek 2016, 2.) International Crisis Group -järjestön viestintäpäällikkö Hugh Pope on esittänyt, että mikäli viisumivapaus myönnettäisiin Turkille, menettäisi EU näin lopullisesti avoinna olevan viisumikysymyksen tuoman neuvotteluasemansa. Carnegie Europe -ajatushautomon tutkija Marc Pierini taas on katsonut, ettei viisumivapautta tulisi yhdistää siirtolaisuuskysymyksiin. Hänen mukaansa viisumivapauden yhdistäminen EU–Turkki -sopimukseen palkitsee Turkia siitä, että se tekee EU:lle

kuuluvan työn ja antaa Turkille etulyöntiaseman. (The Economist 26.5.2016.) Toisaalta kuten edellä mainitun ajatushautomon toinen tutkija Sinan Ülgen on huomauttanut, Turkin ei kannata lähteä sopimuksesta viisumivapauden vuoksi, sillä tuolloin maa menettäisi sopimuksen tuoman etulyöntiasemansa. On myös esitetty, ettei EU:n aikomuksena ollut antaa Turkille viisumivapautta, jolloin sopimus olisi ollut näiltä osin tyhjää puhetta. (Foreign Policy 14.3.2017.)

Odotetusti Turkki ei täyttänyt sille asetettuja viisumivapauden ehtoja määräaikaan mennessä (Rankin 2016). Turkki ei kuitenkaan ole maaliskuuhun 2018 mennessä jättänyt EU–Turkki -sopimusta protestina viisumivapauden puuttumiselle. Määräajan umpeuduttua Turkki on kuitenkin useasti ilmoittanut sopimuksen raukeavan, mikäli viisumivapauden suhteen ei tapahdu edistystä. Esimerkiksi elokuussa 2016 Turkin EU-ministeri Ömer Celik ilmoitti, että mikäli EU ei ilmoita viisumivapauden voimaantulon päivämäärää, lopettaa Turkki osaltaan sopimuksen toteuttamisen. Celik ilmaisi samalla, ettei Turkki tule myöntymään EU:n viisumivapaudelle asettamiin ehtoihin, sillä esimerkiksi Turkin terrorismilainsäädännön muuttaminen vaarantaisi Turkin mukaan EU:n turvallisuuden. (YLE 9.8.2016.) Turkin viisumivapaus näyttää yhä epätodennäköisemmältä kesän vallankaappausyrityksen jälkeen EU:n ja Turkin välien kylmetessä entisestään. (Koenig & Walter-Franke 2017, 3.)

7.1.6. 3 miljardin euron lisärahoitus

“EU nopeuttaa tiiviissä yhteistyössä Turkin kanssa Turkin-pakolaisavun koordinoitivälineestä alun perin myönnettyjen 3 miljardin euron maksuunpanoa ja varmistaa sellaisten muiden, tilapäisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä koskevien hankkeiden rahoituksen, jotka määritellään Turkin nopealla myötävaikutuksella ennen maaliskuun loppua. --- Kun nämä varat on käytetty lähes kokonaan, ja edellyttäen, että edellä mainitut sitoumukset on täytetty, EU vapauttaa koordinoitivälineeseen annettavan 3 miljardin euron lisärahoituksen vuoden 2018 loppuun asti.” (European Council 2016a.)

EU–Turkki -sopimuksen mukaan EU tulee nopeuttamaan aikaisemmin Turkin-pakolaisavun koordinoitivälineeseen kautta myönnetyn kolmen miljardin euron toimittamista. Lisäksi sopimuksessa EU lupaa vuoden 2018 loppuun saakka kolmen miljardin euron lisärahoituksen Turkille koordinoitivälineen kautta. Tälle on edellytyksenä, että “edellä mainitut sitoumukset on täytetty” eli rahoitus on ehdollinen sille, että Turkki toteuttaa sille EU–Turkki -sopimukseen kirjatut toimet. (Mt.) EU–Turkki -sopimukseen kuuluvat rahat tulevat EU:n ja jäsenvaltioiden rahoitusta koordinoivasta Turkin-pakolaisavun koordinoitivälineestä. Varat koordinoitivälineeseen tulevat enimmäkseen jäsenyyttä valmistelevasta rahastosta ja humanitaarisen avun varoista sekä osittain suoraan EU:n budjetista. (Den Hetog 2016, 20.)

Turkin pakolaisavun koordinoituväline perustettiin 24.11.2015 ja sen tarkoituksena on koordinoita EU:n talousarvioista ja jäsenvaltioista saatuja varoja. Komissio oli aikaisemmin myöntänyt Turkille Syyrian pakolaiskriisin vuoksi 345 miljoonaa euroa ja lisäksi EU:n jäsenvaltiot ovat antaneet kahdenvälistä tukea. Koordinoituvälineen toiminta aloitettiin helmikuussa 2016 ja tukea lisättiin aluksi 3 miljardiin euroon vuosille 2016-2017, kunnes EU–Turkki -sopimus kaksinkertaisti tuen. (European Commission 2017a.) EU–Turkki -sopimuksen seitsemännen edistymisraportin mukaan koordinoituvälineestä oltiin 6.9.2017 mennessä tuotu Turkkiin hieman alle 1,7 miljardia euroa 48 projektin kautta, eli noin puolet vuosille 2016 ja 2017 suunnitellusta. (European Commission 2017c) Viidennestä edistymisraportista selviää, että koordinaatiovälineen kautta on esimerkiksi tuettu rahallisesti 250 000 pakolaista, koulutettu ja palkattu turkin kielen opettajia ja rakennettu uusia kouluja. (European Commission 2017a, 10-11.) Syksyyn 2017 mennessä EU–Turkki -sopimus ei ollut siis tuonut Turkille lisää taloudellista tukea, sillä tuohon mennessä annetut varat olivat ennen sopimusta luvattuja varoja, ja sopimuksessa luvatut 3 miljardia euroa realisoituvat, kun edelliset varat on käytetty.

7.1.7. Tulliliitto

“EU ja Turkki olivat tyytyväisiä meneillään olevaan työhön tulliliiton parantamiseksi.” (European Council 2016a.)

EU–Turkki -sopimuksen seitsemäs kohta koskee EU:n ja Turkin välistä tulliliittoa. Sopimuksessa todetaan molempien osapuolten olevan tyytyväisiä pyrkimyksiin parantaa tulliliittoa, eikä siinä ehdoteta konkreettisia uudistuksia liittoon. (European Council 2016a) EU:n ja Turkin välistä tulliliittoa hahmoteltiin jo vuoden 1963 Ankaran sopimuksessa. Liitto tuli voimaan vuonna 1996, ja sen tarkoituksena on ollut edistää toimijoiden välistä kauppaa (European Commission 2016d, 10). Tulliliiton katsotaan hyödyttävän molempia osapuolia, sillä EU:n ja Turkin välisen kaupan arvo on vuosittain 140 miljardia euroa. (European Commission 2016e.) Päätös tulliliiton kehittämisen aloittamisesta tehtiin EU:n ja Turkin välisessä huippukokouksessa marraskuussa 2015 (European Commission 2015a).

EU–Turkki sopimuksen seitsemännen edistymisraportin mukaan unioni on aloittanut ehdotuksen laatimisen neuvotteluista, joissa käsiteltäisiin tulliliiton laajentamista. (European Commission 6.9.2017.) Tarkoituksena on laajentaa tulliliittoa koskemaan maataloutta ja kalastustuotteita, julkisia hankintoja ja palveluja sekä uudistaa Turkin kauppapolitiikka ja lainsäädäntöä vastaamaan EU:n vastaavia. (European Commission 2017a, 12.) Tulliliittoa koskevaa kohtaa ei ole juurikaan käsitelty EU–Turkki -sopimusta

kommentoivissa teksteissä, ja koska sopimustekstistä ei selviä, missä määrin kyseessä oli aikaisemmin sovittua tulliliiton kehittämistä, jää kohdan merkitys vähäiseksi.

7.1.8. Turkin EU-jäsenyyssprosessin edistäminen

”EU ja Turkki vahvistivat jälleen sitoumuksensa tehostaa liittymisprosessia 29. marraskuuta 2015 tehdyn yhteisen julkilausuman mukaisesti. Ne olivat tyytyväisiä luvun 17 avaamiseen 14. joulukuuta 2015 ja päättivät seuraavaksi avata luvun 33 vielä Alankomaiden puheenjohtajakaudella. Ne panivat tyytyväisinä merkille komission aikomuksen toimittaa tätä koskeva ehdotus huhtikuussa. Valmistelutyö muiden lukujen avaamiseksi jatkuu nopeutetusti, sanotun kuitenkin rajoittamatta jäsenvaltioiden kantoja, voimassa olevien sääntöjen mukaisesti.” (European Council 2016a.)

EU–Turkki -sopimuksen kahdeksas kohta koskee Turkin EU-jäsenyyttä. Sopimuksessa vahvistetaan sitoumus aikaisempaan 29.11.2015 tehtyyn julkilausumaan ja päätetään avata jäsenyysneuvottelujen luku 33 Alankomaiden puheenjohtajakaudella. Sopimukseen sisältyy myös muiden kappaleiden nopeutettu avaaminen. (European Council 2016a.) Turkin jäsenyysneuvotteluja oltiin luvattu elvyttää jo syksyn 2015 toimintasuunnitelmassa, joten vaikka jäsenyyssprosessin edistyminen on huomattavimpia Turkin sopimuksesta saamia etuja, oli tämä jokseenkin jatkumoa aikaisemmalle kehitykselle.

Turkin vallankaappausyrityksen ja ihmisoikeusloukkausten seurauksena Europarlamentti äänesti Turkin jäsenyysneuvottelujen keskeyttämisen puolesta 24.11.2016. Lopullinen valta jäsenyysneuvottelujen keskeyttämisen päättämisestä on EU:n jäsenmailla, joten päätös oli symbolinen (European Parliament 2016), ja sen tarkoituksena oli osoittaa, ettei EU hyväksy Erdoğanin yhä autoritaarisemmaksi muuttunutta johtamistapaa. Vaikka Erdoğan ilmaisi olevansa tietoinen äänestyksen symbolisuudesta, uhkasi hän päätöksen jälkeen Turkin hylkäävän EU–Turkki -sopimuksen. (Shaheen et al. 2016.) Uhkaus ei kuitenkaan toteutunut.

7.1.9 Humanitaaristen olojen parantaminen Syyriassa

”EU ja sen jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä Turkin kanssa kaikissa yhteisissä pyrkimyksissä parantaa humanitaarisia oloja Syyriassa ja erityisesti tietyillä Turkin rajan lähellä sijaitsevilla alueilla.” (European Council 2016a.)

Sopimuksen viimeisen kohdan mukaan EU ja unionin jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä Turkin kanssa parantaakseen olosuhteita Syyriassa ja erityisesti lähellä Turkin rajaa (European Council 2016a). Sopimustekstissä ei avata tarkemmin sitä, mitä yhteistyöllä käytännössä tarkoitetaan. Eurooppa-neuvosto

on kuitenkin jo ennen EU–Turkki -sopimusta ollut valmis tekemään yhteistyötä Turkin kanssa Syyrian olosuhteiden parantamiseksi tarkoituksena “antaa pakolaisten asua alueilla jotka ovat turvallisempia”. (European Commission 2016a.)

Mainintaa turvallisemmista alueista on tulkittu joissain lähteissä pyrkimykseksi perustaa Syyriaan turvavyöhyke (ks. esim. Peers 2016; Koenig & Walter-Franke 2017, 3). Saksan pyrkimyksenä on ollut turvavyöhykkeiden perustaminen Syyriaan (Gurses & Rinke 2016) ja myös Turkki haluaa luoda vyöhykkeen Syyrian pohjoisosaan (Human Rights Watch 2016d). YK on vastustanut turvavyöhykkeitä, mikäli pakolaisten turvallisuutta alueilla ei voida taata. (Aljazeera 24.5.2016.) Human Rights Watchin mukaan Syyrian tilanteen huomioon ottaen on epätodennäköistä, että turvavyöhykkeen luomisessa voitaisiin onnistua, sillä turvavyöhykkeet voivat osoittautua loukuiksi turvaa etsiville. (Human Rights Watch 2016d.) Amnesty taas on nähnyt Turkin pyrkimykset luoda turvavyöhyke rajalleen kehityksenä, jossa Turkki pyrkii toistamaan Euroopan poissulkevaa siirtolaispolitiikkaa (Amnesty 2016b).

EU–Turkki -sopimuksen viidennen edistymisraportin mukaan EU ja sen jäsenvaltiot ovat tukeneet kotimaassaan ja Libanonissa, Jordaniassa, Irakissa, Turkissa ja Egyptissä olevia syyrialaisia yhteensä yli 9,4 miljardilla eurolla. Lisäksi EU on antanut humanitaarista apua Syyrian kriisiin 445 miljoonaa euroa vuonna 2016 ja vuodelle 2017 on suunniteltu 425 miljoonan euron tukipakettia. Viidennessä edistymisraportissa ei kerrota, ovatko EU ja Turkki tehneet EU–Turkki -sopimuksen mukaista yhteistyötä humanitaaristen olosuhteiden parantamiseksi tai ovatko Turkin ja EU:n mahdolliset yhteiset suunnitelmat turvavyöhykkeestä toteutuneet (European Commission 2017, 13). On siis epäselvää missä määrin EU–Turkki -sopimuksen viimeinen kohta on realisoitunut.

8. ANALYYSI

8.1. Sopimuksen vastuunsiirtotavat

Analyysiosassa vastataan tutkielman toisessa luvussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Analyysi rakentuu kahdesta osasta, joista ensimmäisessä käsitellään EU–Turkki -sopimuksen vastuunsiirtotapoja eli siirtolaisten palauttamista Turkkiin, uusien reittien synnyn estämistä, taloudellisen tuen antamista sekä viisumivapauden, jäsenyysneuvotteluiden ja tulliliiton sisällyttämistä sopimukseen. Vastuunsiirtotapojen toimintamekanismeja, vahvuuksia ja heikkouksia tarkastellaan tutkielman teoriaosuudessa esiteltyjen mallien kautta. Analyysin toisessa osassa esitetään sivuvaikutusevaluaatio sopimuksen vastuunsiirtotavoista sopimuksen kommentoinnin, tutkimuskirjallisuuden, EU:n edistymisraporttien ja sopimuksen taustan pohjalta.

EU–Turkki -sopimuksen tutkielman ensimmäisessä luvussa esitetyn määritelmän mukaisia vastuunsiirtotapoja ovat seuraavat: 1) siirtolaisten (ml. turvapaikanhakijoiden) palauttaminen Kreikasta Turkkiin, 2) uusien reittien estäminen, 3) viisumivapausdialogin nopeuttaminen, 4) Turkin EU-jäsenyysprosessin edistäminen, 5) 3 miljardin euron lisärahoitus ja 6) tulliliiton edistäminen. Vastuunsiirtotavoista kaksi ensimmäistä tähtäävät suoraan epäsäännönmukaisen muuttoliikkeen lopettamiseen ja näin vastuun siirtämiseen EU:lta Turkille. Neljä viimeistä taas pyrkivät tähän epäsuorasti, sillä ne ovat kannustimia, joiden tarkoituksena on saada Turkki toimimaan muuttoliikkeen rajoittamiseksi. Sopimuksessa todetaan tulliliiton kohdalla seuraavaa: *“EU ja Turkki olivat tyytyväisiä meneillään olevaan työhön tulliliiton parantamiseksi.”* Sopimustekstissä ei siis ilmene selkeästi, millä tavalla EU–Turkki -sopimus olisi edistänyt tulliliittoa, mutta koska sopimuksen edistymisraporteissa on kuvattu tulliliittoa koskevien neuvotteluiden edistymistä, voidaan tulliliiton olettaa olleen osa epäsuoria vastuunsiirtotapoja. Edellisten lisäksi tutkielman analyysissä vastuunsiirtotavaksi luetaan EU:n sisäiset sopimuksen juridiseen muotoon liittyvät toimet ja oletukset Turkin statuksesta turvallisena kolmantena maana, joilla edistettiin sopimuksen onnistumista.

8.1.1. Suorat vastuunsiirtotavat: siirtolaisten palauttaminen ja uusien reittien estäminen

EU–Turkki -sopimukseen sisältyviä suoria vastuunsiirtotapoja ovat siirtolaisten palauttaminen Kreikasta Turkkiin sekä uusien reittien estäminen. Sopimuksella Turkkiin palauttaminen laajennettiin koskemaan myös turvapaikanhakijoita tietyillä ehdoilla, ja näin Turkille siirrettiin vastuuta yhä suuremmasta osasta Eurooppaan pyrkivistä siirtolaisista. Myös uusien reittien synnyn estäminen siirsi vastuuta Turkille.

Uusien reittien estäminen on osa EU:n siirtolaispolitiikan ulkoistamista, sillä näin Turkki toimi EU:n portinvartijana ja näin politiikalla rajoitettiin mahdollisuuksia hakea turvapaikkaa EU:sta. Ulkoisen kannustimen mallin kautta siirtolaisten palauttamisen ja uusien reittien synnyn estämisen toimivuutta vastuunsiirtotapoina voidaan ymmärtää omaksumisen kustannusten kautta, sillä mallin mukaan päätökseen ehtoihin suostumisesta vaikuttaa se, millaisia kustannuksia päätös aiheuttaa toimijalle. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 16.)

EU–Turkki -sopimuksen 6.9.2017 julkaistun seitsemännen edistymisraportin mukaan Turkkiin oli palautettu EU–Turkki -sopimuksen kautta 1307 ihmistä sekä Turkin ja Kreikan välisen palautussopimuksen kautta 589 ihmistä. Turkkiin palautetuista ei-syyrialaisista kaksi on saanut pakolaisstatuksen ja 831 on palannut lähtömaihinsa. Turkkiin on palautettu myös syyrialaisia, mutta heidän määräänsä ei ilmaista yksiselitteisesti edistymisraportissa. (European Commission 2017c, 5-6.) Edistymisraportin lukujen valossa Turkille palautuksista aiheutuneita taloudellisia ja sosiaalisia kustannuksia voidaan siis pitää pieninä, erityisesti huomioiden, että Turkissa oli vuonna 2016 lähes kolme miljoonaa pakolaista. Pakolaisstatuksen saaneiden pienestä määrästä ei tule päätellä, etteivätkö palautetut olisi olleet suojelun tarpeessa, vaan luvut ovat ensisijaisesti osoitus Turkin turvapaikkajärjestelmän kykenemättömyydestä käsitellä turvapaikkahakemuksia tehokkaasti.

Uusien reittien synnyn estämisen vaikutusta Turkin vastuulle taas on haastavampi tarkastella. Seitsemännen edistymisraportin mukaan Turkin aikaisemmin tekemät toimet Kreikkaan suuntautuvan muuttoliikkeen rajoittamiseksi eivät ole juurikaan saaneet aikaan uusia reittejä ja kesäkuun ja syyskuun välillä 1363 siirtolaista saapui Turkista Italiaan ja 228 ihmistä Kyprokselle. (European Commission 2017c, 10.) Sitä, millainen vaikutus Turkin toimilla on ollut muuttoliikkeeseen ja näin ollen Turkin vastuuseen, ei kuitenkaan voida arvioida tämän perusteella. Lisäksi on huomattava, että Turkki oli kiristänyt rajavalvontaansa jo aikaisemmin syksyn 2015 toimintasuunnitelman seurauksena, joten tässä suhteessa EU–Turkki -sopimus jatkoi aikaisempaa politiikkaa.

Ulkoisen kannustimen mallin mukaan paras neuvotteluvoima on toimijalla, jolla on enemmän informaatiota (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 10). Suorien vastuunsiirtotapojen Turkille aiheuttamia kustannuksia tarkasteltaessa onkin huomattava, että kustannusten arvioinnin etukäteen voidaan olettaa olleen haastavaa. Tästä kertoo erityisesti se, ettei palautuksia Turkkiin olla voitu tehdä toivotussa tahdissa Kreikan saarten hitaan turvapaikkahakemusten käsittelyn ja pakolais- ja säilöönottokeskusten kuormittumisen vuoksi, joten Turkille aiheutuvat kustannukset on mahdollisesti

arvioitu sopimusta tehtäessä toteutuneita suuremmiksi. Tällä huomiolla voidaan selittää osittain sitä, miksi EU oli valmis antamaan Turkille sopimuksessa Turkin vastuunlisäykseen nähden huomattavia etuja. Informaation epäsymmetrisyyttä ja epävarmuutta toimenpiteiden seurauksista voidaankin pitää tyypillisenä siirtolaispolitikalta sikäli, että kriisiksi kehystettävässä tilanteessa informaation hankkimiselle ja riskianalyysille ei välttämättä ole tarpeeksi aikaa. Toisena tulkintana voidaan esittää, että sopimuksen tarkoituksena oli luoda kuvaa unionin rajojen sulkeutumisesta, jolloin jo sopimusta neuvoteltaessa on voitu arvioida palauttamisen olevan haasteellista, mutta kuitenkin riittävää toivotun mielikuvan aikaansaamiseksi.

Suorien vastuunsiirtotapojen onnistumista lisäsi sosiaalisen oppimisen mallin mukainen resonanssi, sillä Turkilla oli siirtolaispolitiikkansa eurooppalaistumiskehityksen seurauksena lainsäädäntöä, jolla maa pystyi muun muassa huolehtimaan aikaisempaa tehokkaammin maahan palautetuista siirtolaisista. Lisäksi toimien legitimitettä kasvatti Turkin vaikutus sopimuksen sisältöön. Vastuunsiirtotapojen toimivuutta voidaan perustella myös sillä, että sopimukseen ei ole liittynyt vahvoja veto-toimijoita, jotka olisivat vaikuttaneet prosessiin epäedullisesti, kuten ulkoisen kannustimen mallista huomataan. Oppimismallin kautta taas vastuunsiirtotapoja on haastava selittää sikäli, ettei Turkki toiminut muuttoliikkeen rajoittamiseksi siksi, että maa olisi saanut näistä toimista sinällään itselleen hyötyä, vaikka toisaalta myöhemmin sivuvaikutusevaluaation kautta hyötyjä voidaan arvioida tulleen valtasuhteen muutoksesta. Toisaalta Turkin siirtolaispolitiikan eurooppalaistumiskehityksen seurauksena EU:n ja Turkin välille oli syntynyt vahvat institutionaaliset siteet, jotka ovat voineet oppimismallin mukaisesti edistää vastuunsiirtotapojen hyväksymistä.

Kokonaisuudessaan sopimuksen suorat vastuunsiirtotavat ovat Gammeltoft-Hansenin (2006, 2) määritelmän mukaista siirtolaispolitiikan ulkoistamista, sillä siirtolaisten palautuksille ja uusien reittien synnyn estämisellä EU laajentaa kontrolliaan siirtolaisuudesta omien rajojensa ulkopuolelle. Näin vastuunsiirtotavoilla siirtolaisuuteen suhtaudutaan etäkontrollin kautta, joskin on huomattava, että sopimukseen kuuluu myös joitakin siirtolaisuuden alkusyihin liittyviä toimia. Mikäli Turkkiin palautetuilla voitaisiin katsoa olevan mahdollisuus riittävään suojeluun ja UNHCR:n määritelmän mukaiseen pysyvään ratkaisuun, voitaisiin palautuksia pitää yrityksenä luoda etäsuojelua Turkkiin. Kuitenkin tarkasteltaessa siirtolaisten olosuhteita Turkissa tällaista tulkintaa ei voida tehdä, vaan palautukset tulee nähdä ensisijaisesti keinona siirtää siirtolaisuuteen liittyvää vastuuta EU:lta Turkille.

Vastuunsiirtotavat:	Omaksumisen kustannukset:	Vastuunsiirtoa edistäneet tekijät:
Palautukset Turkkiin	Palautettuja 6.9.2017 mennessä 1307, eli kustannukset vähäisiä.	<ul style="list-style-type: none"> • Turkin siirtolaispolitiikan eurooppalaistumiskehityksestä seurannut resonanssi ja institutionaaliset siteet • Sopimusprosessin deliberaatio • Ei veto-toimijoita • Turkin sisäiset motivaatiotekijät
Uusien reittien estäminen	Kustannuksia ei mahdollista arvioida. Vastaavasta sovittu jo toimintasuunnitelmassa syksyllä 2015.	

Taulukko 1. EU–Turkki –sopimuksen suorat vastuunsiirtotavat.

8.1.2. Epäsuorat vastuunsiirtotavat: institutionaaliset siteet

Analyyssissa viisumivapaus- ja jäsenyysneuvottelujen edistämistä tarkastellaan epäsuorina vastuunsiirtotapoina, sillä niiden tarkoituksena oli toimia kannustimina sille, että Turkki toimisi edellisessä kappaleessa kuvatulla tavalla muuttoliikkeen rajoittamiseksi. Schimmelfennigin ja Sedelmeierin ulkoisen kannustimen mallissa todellisuutta tarkastellaan rationaalisena kaupankäyntinä, jossa EU tekee säännöstönsä hyväksymisestä ehdollista sille, että unionin ulkopuolinen maa saa unionilta etuja, joko materiaalisia palkintoja tai institutionaalisia siteitä. Viisumivapaus ja jäsenyysneuvottelut kuuluvat jaottelussa sosiaalisiin mekanismeihin, vaikka molemmilla olisi toteutuessaan Turkille myös taloudellisia hyötyjä. Sosiaalisen mekanismin vaikutus riippuu siitä, kuinka paljon toimija identifioituu EU:hun ja kuinka paljon toimija haluaa tuntea kuuluvansa “eurooppalaiseen perheeseen” (Schimmelfennig et al. 2003, 497-498). Kuitenkin Turkin vastaeurooppalaistumiskehityksen myötä Turkin identifioituminen Eurooppaan on vähentynyt, joten sosiaalisten mekanismien vaikutusta ei voida selittää yksiselitteisesti tällä.

Palkinnolla vahvistaminen on luonteenomaista EU:n politiikalle (ks. esim. Grabbe 2001, 1020; Schimmelfennig 2000, 125–27; Schimmelfennig et al. 2003a, 496–497), joten jäsenyysprosessin ja viisumivapauden mukaan ottamista neuvotteluihin voidaan pitää odotettavissa olleena päätöksenä. Kuten Grabbe (2011, 1020) on esittänyt, negatiivisen ehdollisuuden käyttäminen olisi uhka EU:n uskottavuudelle, sillä se lisäisi riskiä siitä, että EU:n toiminta kehystettäisiin epäoikeudenmukaiseksi, mikäli ehtojen rikkomisen ja rangaistusten suhde ei olisi täysin selvä. Näin voidaankin pitää ymmärrettävänä, ettei EU:n sopimuksessa käyttämiin vastuunsiirtotapoihin kuulunut negatiivista ehdollisuutta.

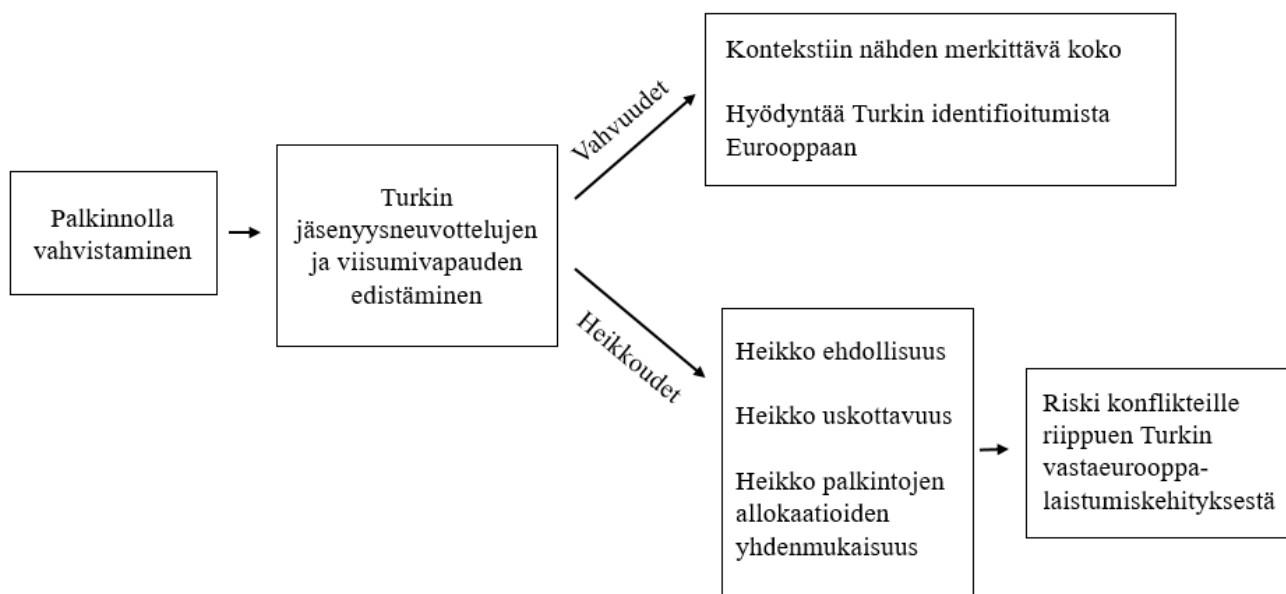
Tapaa, jolla EU käyttää palkinnoilla vahvistamista vastuunsiirtotapana voidaan kuitenkin pitää jossain määrin heikkona. Ulkoisen kannustimen mallin mukaisesti vastuunsiirtotapa on sitä tehokkaampi, mitä ehdottomampia sopimuksessa esitetyt ehdot ovat. Kuitenkin sopimustekstiä tarkasteltaessa huomataan, ettei viisumivapausneuvottelujen edistymiselle tai jäsenyysneuvotteluille ole asetettu selkeitä ehtoja, toisin kuin yksi yhdestä -järjestelmän ja vapaaehtoinen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän kohdalla. Viisumivapauden kohdalla viisumipakon poistaminen tehdään selkeästi ehdolliseksi sille, että viisumivapauden ehdot täyttyvät, mutta viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman nopeuttamista ei tehdä ehdolliseksi millekään Turkin toimelle. Myöskään jäsenyysneuvotteluja koskevassa kohdassa neuvotteluluvun 33 avaamista ei tehdä ehdolliseksi Turkin toimille. Ehtojen ehdottomuuden ollessa vähäistä, on EU:lla vähemmän mahdollisuuksia käyttää arviointia ja monitorointia ehdollisuuden työkaluna, ja riskinä on, että toimijoiden erilaiset näkemykset etujen saamisesta aiheuttavat konflikteja erityisesti tilanteessa, jossa Turkin identifioituminen Eurooppaan vähenisi maan vastaeurooppalaistumiskehityksen edetessä.

Vaikka viisumivapauden ja jäsenyysneuvottelujen ehtojen ehdollisuus on heikko, on kannustimien koko huomattava, ja ulkoisen kannustimen mallin mukaisesti tämä lisää vastuunsiirtotapojen toimivuutta (Schimmelfennig ja Sedelmeierin 2005, 13). Erityisen merkittäviä edut ovat tarkasteltaessa niitä Turkin demokratia- ja ihmisoikeuskehityksen kontekstissa. Vastuunsiirtotapoja vahvistaa myös se, että niissä etujen ajallinen läheisyys kasvaa, sillä molemmissa tapauksissa ilmoitetaan selkeästi aikataulut edistymiselle: uusi neuvotteluluku ilmoitetaan avattavan Alankomaiden puheenjohtajakaudella eli vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla, ja viisumipakko pyrittiin poistamaan viimeistään kesäkuun 2016 lopussa sekä se, että prosessit viisumivapauden ja jäsenyysneuvottelujen edistämiseksi aloitetaan välittömästi. Ehdollisuuden toimivuutta lisäävät jossain määrin niin sanotut uponneet kustannukset, sillä Turkille on aiheutunut kustannuksia viisumivapauteen ja EU-jäsenyyteen pyrkimisestä, ja kustannukset voidaan pitää turhina, mikäli tavoitteet eivät toteudu.

Molempien etujen ulkoisen kannustimen mallin mukainen uskottavuus jää kuitenkin heikoksi. Täyttääkseen viisumivapaudelle asetetut ehdot Turkin tulisi tehdä uudistuksia, jotka ovat maalle kynnyskysymyksiä, kuten muuttaa terrorismilainsäädäntöään. Myöskään Turkin EU-jäsenyyttä ei voida lukuisten esteiden vuoksi pitää realistisena lähitulevaisuudessa, joten vaikka viisumivapausneuvotteluja nopeutettaisiin ja uusi neuvottelukappale avattaisiin, ei lopullisina pidettäviä etuja voida pitää uskottavina. Lisäksi ulkoisen kannustimen mallin mukaan palkinnon antaminen ei saisi aiheuttaa EU:lle kohtuutonta haittaa. Vaikka neuvottelujen edistäminen ei aiheuta konkreettisia haittoja unionille, olisi

viisumivapauden ja jäsenyyden antaminen haitaksi, sillä Turkin ollessa EU-jäsen unionin ulkorajat laajenisivat entisestään ja EU menettäisi omaa neuvotteluasemaansa, kun se ei voisi käyttää viisumivapautta ja jäsenyysneuvotteluja kannustimina neuvotteluissa. Vastuunsiirtotapojen uskottavuutta vähentää myös se, että EU:n palkkioiden allokatio ei ole yhdenmukaista, sillä sopimuksessa unioni luo tapaa, jolla palkkio on mahdollista saada useilla tavoilla.

Ulkoisen kannustimen mallin kautta tarkasteltuna viisumivapauden ja jäsenyysneuvottelujen perustukset jäävät siis heikoiksi. Kyseisten vastuunsiirtotapojen toimivuutta voidaan tarkastella myös sosiaalisen oppimisen mallin käsitteiden kautta. Tällöin huomataan, että viisumivapauden ja jäsenyysneuvotteluiden tehokkuutta paransi ainakin jossain määrin identiteetti, eli Turkin pyrkimys olla osa Eurooppaa unionin jäsenyyden ja viisumivapauden kautta, mikäli tilannetta verrataan esimerkiksi Pohjois-Afrikan maiden kanssa käytäviin neuvotteluihin siirtolaisuuden rajoittamisesta. Toisaalta resonanssin käsitteen ja Turkin vastaeurooppalaistumiskehityksen kautta tilanne näyttäytyy päinvastaisena. Oppimismallin mukaan taas *”säännöstön omaksumisen todennäköisyys lisääntyy, mikäli kohdemaalla on institutionalisoituneet suhteet EU:hun”*. Kuten tutkielmassa on aikaisemmin todettu, EU on vaikuttanut Turkin siirtolaispolitiikkaan eurooppalaistumiskehityksen myötä, minkä voidaan olettaa voimistaneen vastuunsiirtotapojen toimivuutta.



Kuvio 1. EU–Turkki –sopimuksen epäsuorat vastuunsiirtotavat, institutionaaliset siteet.

8.1.3. Epäsuorat vastuunsiirtotavat: taloudellinen tuki

Vastuunsiirtotapana taloudellinen tuki vastaa monin tavoin viisumivapauden ja Turkin EU-jäsenyyden edistämistä, sillä kyseessä on ulkoisen kannustimen mallin mukainen palkinnolla vahvistaminen. Kuitenkin tässä tapauksessa vahvistaminen tapahtuu materiaalisilla palkinnoilla institutionaalisten siteiden sijaan. Taloudellisen tuen antamisen etuna onkin, että ulkoisen kannustimen mallin mukaisesti tuolloin merkitystä ei samassa määrin ole sillä, minkä verran Turkki identifioituu EU:hun.

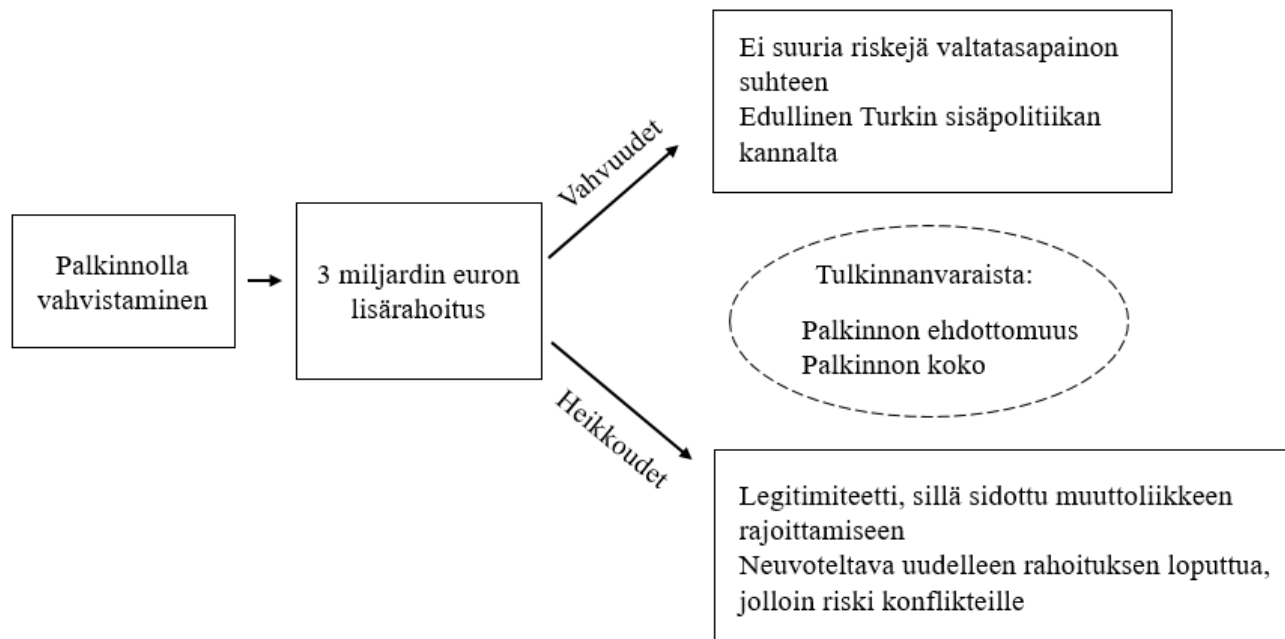
Taloudellisen tuen kohdalla ehdon ehdottomuus on viisumivapautta ja jäsenyysneuvotteluja vahvempi, sillä sopimustekstin mukaan rahoitus vapautetaan mikäli *”edellä mainitut sitoumukset on täytetty”*. Toisaalta tämä ehto on sikäli tulkinnanvarainen, että vaikka siirtolaisten palauttamisen kohdalla sitoumukset on määritelty suhteellisen tarkasti, uusien reittien synnyn estämiseen viitataan ainoastaan ilmaisulla *”Turkki toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet estääkseen laittoman muuttoliikkeen uusien meri- tai maareittien avautumisen”*. Ehdollisuuden ehdottomuus jääkin tältä osin jokseenkin heikoksi, mikäli tarkempia ehtoja ei olla esitetty asiakirjoissa, jotka eivät ole vapaasti saatavilla.

Ulkoisen kannustimen mallin mukaisesti taloudellista tukea vastuunsiirtotapana voimistaa sen koko. Turkki on oman arvionsa mukaan käyttänyt Syyrian kriisin alkamisen jälkeen yli 7 miljardia euroa syyrialaisien pakolaisten tukemiseen, ja toisaalta Turkki alkoi saada apua syyrialaisien tukemiseen kansainvälisiltä toimijoilta vuodesta 2012 alkaen (European Council 2016b, 10). Sopimuksessa saatua lisärahoitusta on siis arvioitava suhteessa tähän kontekstiin. Analyysissa ei kuitenkaan pyritä antamaan tähän yksiselitteistä vastausta, sillä sopimuksen taloudellisia kustannuksia on haastava arvioida. Taloudellisen tuen toimivuutta vahvistaa ulkoisen kannustimen mallin mukaisesti se, mikäli tukea voidaan pitää ajallisesti suhteellisen läheisenä. Mikäli aikaisemmin luvattu 3 miljardia euroa käytettäisiin nopeasti, voitaisiin sopimuksessa luvattu tuki myöntää, mutta kuitenkin kuten aikaisemmin huomattiin, taloudellinen tuki ei ole realisoitunut. Taloudellisen tuen antamisen uskottavuus taas on sopimuksessa vastuunsiirtotapana viisumivapauden ja jäsenyysneuvottelujen edistämistä korkeampi sikäli, että taloudellisen tuen antamiseen ei liity EU:n näkökulmasta samanlaisia riskejä pitkäaikaisemmista tappioista valtasapainossa.

Sosiaalisen oppimisen mallin kautta tarkasteltuna taloudellista tukea vastuunsiirtotapana voidaan pitää sikäli toimivana, että kun tarkoituksena on parantaa Turkissa olevien siirtolaisten asemaa, voidaan tuen legitimitettä pitää korkeana. Toisaalta legitimitettä vähentää se, että tuki on tehty ehdolliseksi muuttoliikkeen rajoittamiselle. Euroopan neuvosto onkin kritisoinut rahoituksen sitomista siihen, että

Turkki toteuttaa EU–Turkki -sopimuksen ehdot, sillä neuvoston mukaan EU:lla on moraalinen vastuu tukea Turkissa olevia syyrialaisia pakolaisia (European Council 2016a, 10-11). Pakolaiskriisiin vastaamisessa EU:n rahoitukselliset toimet onkin pyritty yhä enemmän palauttamaan unionin alueelle tulleet lähtömaihinsa ja saamaan lähtö- ja kauttakulkumat estämään siirtolaisten tulo unionin alueelle (Der Hertog 2016, 32) eli edistämään siirtolaispolitiikan ulkoistamiskehitystä. Lisäksi on huomautettu, ettei EU:n tulisi käyttää humanitaariseen apuun ja kehitysyhteistyöhön tarkoitettuja varoja oman tavoitteidensa ajamiseen unionin ulkopuolisten maiden kanssa tehtävän siirtolaispolitiikan kautta. Siirtolaispolitiikan kysymysten ratkaiseminen rahalla on ongelmallista myös sikäli, että kyseessä on laajempi kysymys EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välisessä vastuunjaossa. (Carrera et al. 2016, 13.) On myös huomattava, että sopimuksessa luvattiin kolme miljardia euroa vuoden 2018 loppuun saakka, jolloin tämän jälkeinen Turkin taloudellinen tukeminen tulee uudelleen päätettäväksi. Mikäli EU–Turkki -sopimus olisi tuolloin EU:n kannalta tärkeä, on Turkilla mahdollisuus neuvotella lisärahoitusta tai muita korvaavia etuja. Tilanteet, joissa sopimuksen ehdoista neuvotellaan uudelleen ovat riski sopimuksen jatkuvuudelle, joten rahoituksen väliaikaisuus korostaa sopimuksen luonnetta väliaikaisena ratkaisuna.

Oppimismallin mukaisesta taloudellisen tuen toimivuutta taas voidaan perustella tyytymättömyyden hypoteesilla, jonka mukaan ”*tyytymättömyys kasvaa, kun politiikan epäonnistuminen horjuttaa politiikan perustana olevia ideoita*” (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005, 22). Tätä kautta taloudellinen tuki voidaankin nähdä keinona, jolla Turkki voi osoittaa omaa neuvotteluvoimaansa sisäpolitiikassaan. Tällöin taloudellisen tuen merkitys Turkin johdon kannalta olisi ollut taloudellisen aspektin lisäksi vahvasti myös mahdollisuus osoittaa oman politiikan onnistuminen konkreettisella tavalla ja näin ylläpitää politiikan perustana olevia ideoita.



Kuvio 2. Epäsuorat vastuunsiirtotavat, taloudellinen tuki

Sopimuksen toisena taloudelliseen tukeen perustuvana vastuunsiirtotapana on tulliliiton edistäminen, sillä vaikka itse sopimustekstissä tulliliiton edistämistä ei artikuloida suoraan, voidaan tällainen päätelmä tehdä edistymisraporttien pohjalta. EU-Turkki -sopimusta käsittelevissä artikkeleissa ja kommentaareissa tulliliiton vaikutus sopimukseen on kuitenkin ohitettu lähes täysin, joten tällä perusteella tulliliittoa ei voida pitää merkittävänä epäsuorana vastuunsiirtotapana. Huomattavaa on, ettei tulliliiton kehittäminen ole yksiselitteisesti taloudellista tukea, vaan toimiin sisältyy vahvasti myös institutionaalisten siteiden vahvistamista. Analyysissa kohta kuitenkin lasketaan taloudelliseen tukeen, sillä tulliliiton ensisijaisena tavoitteena on edistää kauppaa liiton osapuolten välillä. Sopimuskohtaan ei tuolloin myöskään sisälly unionin kannalta merkittäviä riskejä jäsenyysneuvotteluihin ja viisumivapauteen verrattaessa, joten tulliliiton kehittäminen on sikäli unionille turvallinen osa sopimusta.

8.1.4. EU:n sisäiset toimet

Viimeisenä vastuunsiirtotapana analyysissa esitetään EU:n sisäiset toimet, joilla pyrittiin edistämään sopimuksen onnistumista ja tätä kautta vastuunsiirtoa ja unionin siirtolaispolitiikan ulkoistamista. Kuten aineiston käsittelyosassa kävi ilmi, EU–Turkki -sopimus ei ole juridisesti sitova sopimus vaan poliittinen julkilausuma, joten sopimus ei ole käynyt läpi samoja arviointeja kuin juridisesti sitova sopimus, eikä

sitä ole hyväksytetty Euroopan parlamentissa. (Koenig & Walter-Franke 2017, 2.) EU on tehnyt aikaisemmin samantapaisia juridisesti sitomattomia sopimuksia, sillä tuolloin sopimuksen saama julkisuus voi olla vähäisempää. Lisäksi epävirallinen sopimus on molemmille osapuolille helpompi neuvotella uudelleen olosuhteiden muuttuessa, ja sopimuksesta poistuminen aiheuttaa vähemmän kustannuksia. (Cassarino 2007, 189-190.) Samalla sopimuksen sitomattomuudesta seuraa, ettei sitä voida haastaa Euroopan unionin yleisessä tuomioistuimessa. (General Court of the European Union 2017, 1-2.)

Analyysissa sopimuksen sitomattomuus tulkitaan tavaksi, jonka tarkoituksena on ollut poistaa unionin sisäisiä esteitä vastuunsiirrolle sekä vähentää sopimuksesta unionille mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia. Sitomattomuus on vähentänyt EU:n ulkoisen kannustimen mallin mukaisia veto-toimijoita, jotka olisivat muussa tapauksessa voineet hankaloittaa sopimuksen allekirjoittamista. Lisäksi sitomattomuus vähentää ulkoisen kannustimen malliin kuuluvia omaksumisen kustannuksia EU:n puolelta, sillä riskit hyvinvointi- ja valtatappioihin vähenevät, kun sopimusta ei voida haastaa EU:n yleisissä tuomiomistuimissa.

Toisena EU:n sisäisenä vastuunsiirtotapana voidaan pitää sopimuksen lähtökohtana olevaa Turkin pitämistä turvallisena kolmantena maana, jolloin myös turvapaikanhakijoiden palauttamisen voidaan olettaa onnistuvan ilman mahdollista palautuskiellon rikkomista. Tällä lähtökohdalla EU helpotti sopimuksen aikaansaamista ja näin vastuunsiirtoa Turkille. Kuitenkin Kreikan tuomioistuimissa Turkia ei ole pidetty turvallisena sinne palautettaville, sillä 393 tuomioistuimen käsittelemästä tapauksessa 390:ssä katsottiin, etteivät turvallisen kolmannen maan kriteerit täyty (Gkliati 2017, 210). Valtion määrittäminen turvalliseksi maaksi on yksi keino ulkoistaa siirtolaispolitiikkaa. Kuitenkin kuten tutkielman sivuvaikutusevaluaatiossa huomataan, ellei maan turvallisuus ei ole yksiselitteistä, sopimuksen täytäntöönpano vaikeutuu.

8.2. Sivuvaikutusevaluaatio

Sivuvaikutusevaluaatiossa ohjelman sivuvaikutukset ovat evaluaation pääosassa, vaikka evaluaatio organisoituukin julkilausuttujen tavoitteiden pohjalle. Vedungin mukaan ”sivuvaikutukset tulee määrittellä suhteessa tarkoitettuihin päävaikutuksiin” ja ne ovat ”ohjelman kohdealueen ulkopuolella tapahtuvia vaikutuksia” päävaikutusten ollessa vaikutuksia, joita ohjelmalla on haluttu saada aikaan. (Vedung 2000, 49.) Aineistona metodia sovellettaessa voidaan käyttää ohjelman taustan ja synnyn tarkastelua sekä ohjelmaa kritisoivia puheenvuoroja ohjelman täytäntöönpanon aikana ja sen jälkeen.

Lisäksi voidaan käyttää erilaisia ohjelmasta tehtyjä arviointeja tai ohjelman täytäntöönpanossa mukana olleiden viranomaisten haastatteluja. (Mt., 57.) Tutkielman sivuvaikutusevaluaatio pohjautuu EU–Turkki -sopimuksen kommentaareihin, aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen, sopimuksen edistymisraportteihin sekä sopimuksen taustan ja synnyn tarkasteluun.

Sopimustekstissä EU–Turkki -sopimukselle esitetyt tavoitteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

1. Epäsäännönmukaisen muuttoliikkeen pysäyttäminen

”Jotta salakuljettajien liiketoimintamalli saadaan murennettua --- EU ja Turkki päättivät tänään pysäyttää laittoman muuttoliikkeen Turkista EU:hun.”

”Jos näillä järjestelyillä (yksi yhdestä -järjestelmä) ei saavuteta tavoitetta lopettaa laitton maahanmuutto”

”Turkki toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet estääkseen laittoman muuttoliikkeen uusien meri- tai maareittien avautumisen Turkista EU:hun”

”Kun laittomat rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppumassa tai kun ne ovat ainakin huomattavasti ja kestäväällä tavalla vähentyneet”

2. Humanitaariset tavoitteet

” (Turvapaikanhakijoiden palauttaminen) on välttämätön inhimillisen kärsimyksen lopettamiseksi”

”varmistaa sellaisten muiden, tilapäisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä koskevien hankkeiden rahoituksen”

”jotta paikallinen väestö ja pakolaiset voisivat asua turvallisemmilla alueilla.”

3. Stabiilitietin palauttaminen

” (Turvapaikanhakijoiden palauttaminen) on välttämätön --- yleisen järjestyksen palauttamiseksi.”

Sopimuksen julkilausuttuja tavoitteita tarkastelemalla huomataan, että eniten mainintoja on saanut epäsäännönmukaisen muuttoliikkeen pysäyttäminen. Lisäksi sopimuksen humanitaaristen tavoitteiden voidaan nähdä olevan jossain määrin sidoksissa muuttoliikkeen pysäyttämiseen, sillä siirtolaisuuden juurisyihin puuttumalla voidaan vähentää muuttoliikettä välillisesti. Toisaalta salakuljettajien liiketoimintamallin murentaminen voidaan nähdä myös humanitaarisena tavoitteena, sillä salakuljettajien toimintaan liittyy huomattavia riskejä yksilön turvallisuuden kannalta. Kuitenkin EU–Turkki -sopimuksen ei voida yksiselitteisesti katsoa vähentäneen muuttoliikettä, sillä kyseessä oli jo

syksyllä 2015 alkanut laskeva kehityskulku. Mikäli siis tutkielman metodina käytettäisiin päämääräsuuntautunutta evaluaatiota, ei sopimuksella voitaisi yksiselitteisesti katsoa päässeen asetettuihin tavoitteisiin.

Kolmatta tavoitetta eli stabiliteetin palauttamista voidaan pitää sopimuksen lopullisena tavoitteena, sillä muuttoliikkeen katsottiin uhkaavan EU-alueen vakautta. Collettin (2016) blogikirjoituksen mukaan se, että unionin jäsenmaat pystyivät päätyämään konsensukseen, kertoo siitä, kuinka suurena uhkana siirtolaistilanne nähtiin, sillä siirtolaisten tulon pelättiin lisäävän populismia ja olevan näin uhka vallassa olleille puolueille. Myös International Federation for Human Rights -järjestön johtaja Christopoulos on katsonut sopimuksen taustalla olleen tarve ylläpitää poliittista vakautta. Hänen mukaansa pakolaisten tulon ajateltiin lisäävän eurooppalaisten radikalisoitumista ja unionissa katsottiin, että äärioikeiston ja fasismin nousu voitaisiin välttää rajoittamalla muuttoliikettä. (Howden 2017.) Tässä yhteydessä se, missä määrin sopimuksella voitiin palauttaa unionin stabiliteetti, jätetään evaluaation ulkopuolelle, sillä tämän sopimuksen päävaikutuksen tarkastelu ei kuulu sivuvaikutusevaluaation piiriin. Lisäksi Eurooppaan suuntautuneen muuttoliikkeen ollessa suhteellisen pientä globaalissa mittakaavassa, voidaan siirtolaisuuden sijaan stabiliteettia katsoa uhanneen ensisijaisesti unionin siirtolaispolitiikan kyvyttömyys ennakoida muuttoliikkeitä ja vastata niihin.

EU–Turkki -sopimuksella voidaan nähdä olevan viisi merkittävää sivuvaikutusta ja joiden mukaisesti seuraava analyysi rakentuu: 1) siirtolaisille aiheutuneet kustannukset, 2) siirtyminen kauemmaksi demokraattisesta ehdollisuudesta, 3) siirtyminen kauemmaksi *acquis*-ehdollisuudesta, 4) valtasapainon muutos sekä 5) EU:n arvovaltatappiot.

8.2.1. Sivuvaikutukset siirtolaisille

EU–Turkki -sopimuksen vastuunsiirtotavoilla oli huomattavia siirtolaisiin kohdistuneita negatiivisia sivuvaikutuksia. Siirtolaisten palauttamisella Kreikan saarilta Turkkiin pyrittiin rajoittamaan muuttoliikettä ja näin siirtämään vastuuta Turkille ja tämän sivuvaikutuksena Kreikan saarten pakolais- ja säilöönottokeskukset kuormittuivat ja elinolosuhteissa ilmeni vakavia puutteita. Huomattavia sivuvaikutuksia ovat myös sopimuksen perusteella Turkkiin palautetuille siirtolaisille aiheutunut haitta, sillä Turkissa heillä ei ole EU-maiden kaltaisia mahdollisuuksia todelliseen integraatioon maan turvapaikkajärjestelmän ja siirtolaislainsäädännön puutteiden vuoksi.

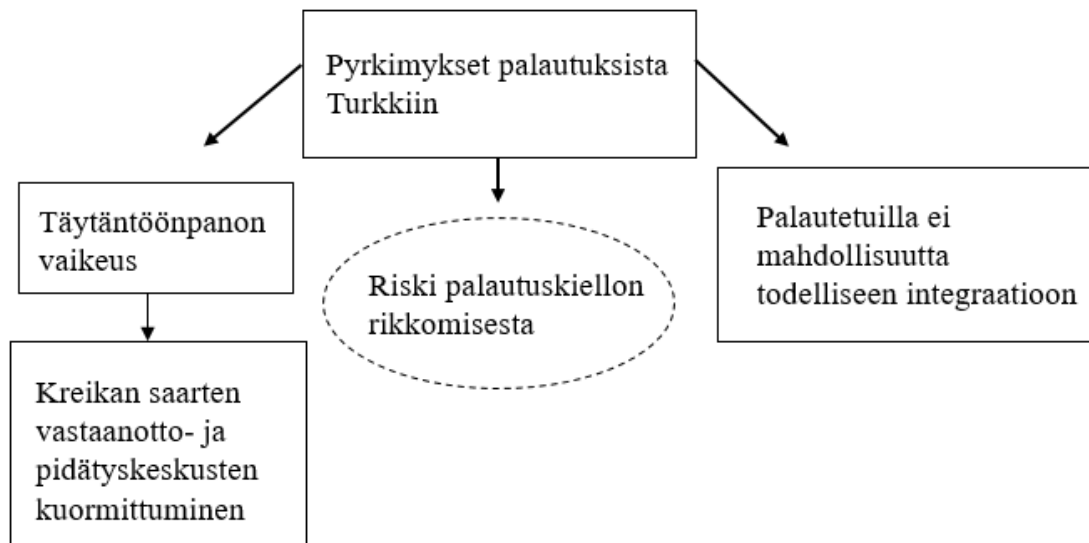
Suuri osa sopimusta kohtaan esitetystä kritiikistä on keskittynyt siihen, voidaanko Turkkia pitää turvallisena maana sinne palautettaville siirtolaisille. Turvallisuutta on kyseenalaistettu siirtolaisten elinolosuhteiden ja Turkin tekemien laittomien syyrialaisien palautusten heidän kotimaahansa perusteella sekä sillä, että Turkin armeijan on todettu käyttäneen fyysistä väkivaltaa maahan pyrkineitä syyrialaisia kohtaan (Amnesty 2016b; Human Rights Watch 2016c). Merkittävänä sopimuksen vastuunsiirtotapojen sivuvaikutuksena voidaankin pitää Turkkiin palautetuille seuranneita haittoja tilanteissa, joissa heidän turvallisuuttaan ei voida taata. Sopimuksen kommentoinnissa onkin esitetty, että sopimus voi rikkoa palautuskieltoa (ks. esim. Muiznieks 2016), mikäli palautettavien turvallisuus on uhattuna Turkissa tai uhkana on, että Turkki palauttaisi heidät takaisin maihin, joissa heitä uhkasi vaino. Kreikassa palautuspäätöksiä onkin kaatunut sillä perusteella, että tuomioistuimissa Turkkia ei ole pidetty turvallisena maana sinne palautettaville, ja samalla on katsottu, ettei Turkin voida taata kunnioittavan palautuskieltoa (Amnesty 2016f), minkä sivuvaikutuksena Kreikan saarten pakolaisleirit ovat kuormittuneet. Kuitenkin se, missä määrin muut sivuvaikutukset ovat realisoituneet, on epäselvää, sillä systemaattista tutkimustietoa aiheesta ei ole.

On huomattava, että EU–Turkki -sopimukseen sisältyi vastakkaisia turvallisten reittien luomiseen tähtääviä toimia kuten syyrialaisien uudelleensijoittaminen EU:hun ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelma. Kuitenkin sopimuksen seitsemännen edistymisraportin mukaan näiden ohjelmien onnistuminen on ollut heikkoa, sillä yksi yhdestä -järjestelmän puitteissa oltiin uudelleensijoitettu 4.9.2017 mennessä 2580 syyrialaista tavoitteen koko vuodelle ollessa 25 000, ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelma oli tuolloin edelleen neuvoteltavana (European Commission 2017, 9-10). Tämän perusteella voidaankin katsoa, että sopimus kavensi siirtolaisten mahdollisuuksia siirtyä Eurooppaan, sillä turvallisten reittien luomisessa ei juurikaan onnistuttu. Lisäksi sopimuksen sitomattomuudella on ollut negatiivisia sivuvaikutuksia siirtolaisille, sillä sopimuksen ollessa oikeudellisesti julkilausuma, ei sen perusteella tehtyjä päätöksiä olla voitu haastaa EU:n tuomioistuimissa.

Muuttoliikkeen rajoittamisella voidaan nähdä olevan myös laaja-alaisimpia sivuvaikutuksia siirtolaisille. Mikäli vastuunsiirtotavoilla, erityisesti turvapaikanhakijoiden palauttamisella, lähetetään laajempi signaali siitä, että ulkoistamiseen perustuva siirtolaispolitiikka on eurooppalainen ratkaisu, voi tällä olla vaikutuksia laajempaan globaaliin suhtautumiseen siirtolaisuuteen. On myös esitetty huolia siitä, että EU–Turkki -sopimuksen seurauksena muuttoliike ohjautuisi aikaisempaa vaarallisimmille reiteille, kuten Libyasta Italiaan (Dearden 2016). Tietoa siitä, missä määrin huoli on aiheellinen ei kuitenkaan ole,

sillä muuttoliikkeisiin vaikuttavat useat muuttuja. Selvää kuitenkin on, että unionin pyrkiessä vähentämään epäsäännönmukaista muuttoliikettä, siirtyy vastuu yhä enemmän kehittyville maille, joissa suurin osa pakolaisista jo on.

Tarkasteltaessa EU–Turkki -sopimuksesta siirtolaisille aiheutuneita sivuvaikutuksia on muistettava, että merkittäviä rajavalvonnan kiristyksiä tehtiin jo syksyllä 2015 allekirjoitetussa EU:n ja Turkin välisessä toimintasuunnitelmassa. Lisäksi palautukset Turkkiin olivat turvapaikanhakijoita lukuun ottamatta mahdollisia myös ennen sopimusta Turkin ja Kreikan välisen palautussopimuksen kautta. Tässä kontekstissa merkittävimmät siirtolaisia koskeneet sivuvaikutukset ovat liittyneet turvapaikanhakijoiden palauttamiseen, oikeuteen hakea turvapaikkaa sekä mahdollisiin palautuskiellon rikkomisiin. Sitä, että sopimuksen mukaan turvapaikanhakijoiden palauttaminen ”on välttämätön inhimillisen kärsimyksen lopettamiseksi”, voidaankin pitää sopimuksen sivuvaikutusten valossa sikäli paradoksaalisena, että palautuksista on aiheutunut inhimillistä kärsimystä. Toisaalta sopimuksen voimaantulon jälkeen Egeanmereen hukkuneiden siirtolaisten määrä väheni, mutta sama vaikutus olisi ollut mahdollista saada aikaan myös luomalla aidosti toimivia turvallisia reittejä Eurooppaan tai mahdollisuus pysyvään ratkaisuun Euroopan ulkopuolella.



Kuvio 3. EU–Turkki -sopimuksen siirtolaisia koskeneet sivuvaikutukset

8.2.2. Siirtyminen kauemmaksi demokraattisesta ehdollisuudesta

Sivuvaikutuksena sille, että EU–Turkki -sopimukseen otettiin vastuunsiirtotapoina mukaan jäsenyysneuvotteluiden ja viisumivapauden edistäminen, oli siirtyminen kauemmaksi demokraattisesta ehdollisuudesta. Kun ennen pakolaiskriisiä EU oli pyrkinyt luomaan Turkissa eurooppalaistumiskehitystä, olivat EU:n antamat kannustimet ehdollisia Turkin demokratiakehitykselle. EU–Turkki -sopimus oli kuitenkin liike kauemmaksi tästä demokraattiseen ehdollisuuteen perustuvasta politiikasta, sillä sopimuksella edistettiin Turkin viisumivapautta ja jäsenyysneuvotteluja tilanteessa, jossa Turkin demokratiakehitys oli rapautunut. Alaranta (2016b) onkin katsonut EU:n hylänneen EU–Turkki -sopimuksella omat periaatteensa, heikentäneen ulkopoliittista painoarvoaan ja legitimoineen Turkin autoritaarisen järjestelmän ottaessaan mukaan neuvotteluihin Turkin EU-jäsenyyden ja viisumivapauden. Samansuuntaisesti ovat sopimusta kommentoineet myös Okay ja Zaragoza-Cristiani (2016, 57-58), joiden mukaan EU otti jäsenyyskannustimen mukaan politiikantekoon hetkenä, jolloin Turkin demokratiakehitys oli huomattavasti taantunut.

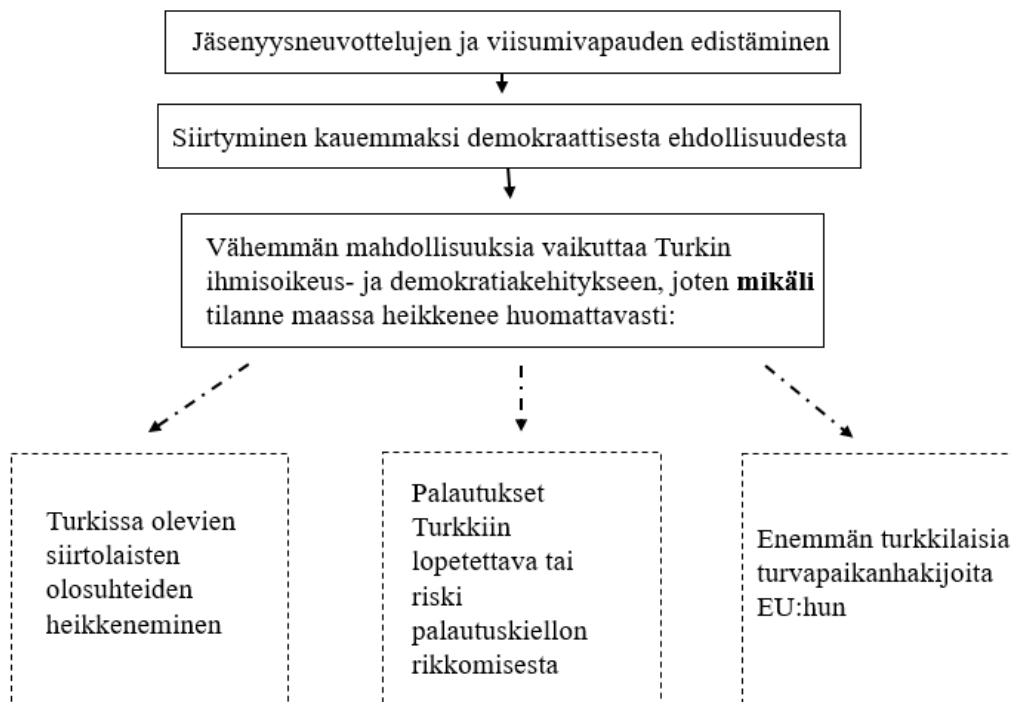
Alaranta on pitänyt EU–Turkki -sopimusta karhunpalveluksena EU:lle katsoessaan, että sopimus rajaa unionin mahdollisuuksia saada aikaan Turkissa rakenteellisia muutoksia. EU:n laajentuessa itään unioni oli voinut saada aikaan kandidaattimaissa pitkäkestoisia sosiopoliittisia reformeja ehdollisuuteen perustuvalla politiikallaan, ja sopimuksella EU:n on katsottu hylänneen tämän rakenteellisen ulkopoliitiikkansa. Alarannan mukaan EU on alentanut vaatimuksiaan Turkin ihmisoikeuskehityksestä vuodesta 2010 lähtien ja heikentänyt näin mahdollisuuksiaan ohjata maan kehitystä ottamalla neuvotteluihin mukaan jäsenyyskysymyksen ja viisumivapauden. (Alaranta 2016a, 1-2.) Gürhanlin taas on nähnyt Turkin etuna sen, että sopimuksella Turkki saa EU:lta hyväksynnän maan kehitykselle kohti autoritarismia (Gürhanli 2016). Uhkana onkin, että mikäli EU:n siirtolaispolitiikan sivuvaikutuksena Turkin demokratiakehitys rapautuu entisestään, vaikuttaa tämä myös Turkissa olevien siirtolaisten olosuhteisiin. Samalla tällöin Turkkiin palautuksiin liittyisi aikaisempaa suurempi palautuskiellon rikkomisen riski ja turkkilaisten EU-maihin jättämien turvapaikkahakemusten määrä tulisi kasvamaan nykyisestä.

Toisaalta tarkasteltaessa demokraattisen ehdollisuuden muutosta sopimuksen sivuvaikutuksena on huomattava, että käänne oli tapahtunut jo ennen EU–Turkki -sopimusta, erityisesti syksyn 2015 toimintasuunnitelman kohdalla. Kuten Soyaltin (2016) on kuvannut, toimintasuunnitelmassa EU palkitsi Turkkiä taloudellisella tuella ja myönnytyksillä viisumikysymyksissä sen sijaan, että olisi sanktioinut

Turkkia maan demokratia- ja ihmisoikeuskehityksestä, ja saman voidaan katsoa toistuvan EU–Turkki -sopimuksessa. Soyaltin huomauttaa myös, että näin EU antoi AKP:lle enemmän tilaa siirtyä kohti autoritarismia ja vertaa kehitystä EU:n suhteeseen Unkariin siinä mielessä, että EU:n ote molempien maiden demokratiakehityksistä vaikuttaa kadonneen. Myös Saatchioglu on katsonut, että EU hylkäsi oman ehdollisuuden perustuvan politiikkansa, kun se päätti palkita Turkin avusta siirtolaispolitiikan ulkoistamisessa. Vaikka toimintasuunnitelmassa esitettyjen palkintojen saaminen ei ole itsestään selvää, on Saatchioglu mielestä jo se, että EU suostui neuvottelemaan Turkin kanssa ja pääsi yksimielisyyteen, on merkki Turkin viranomaisille siitä, että EU:n etujen valvonta on Turkin demokratiakehitystä tärkeämpi. (Saatchioglu 2016b.)

EU–Turkki -sopimuksen taustan ja kommentoinnin pohjalta tarkasteltuna sopimuksen sivuvaikutuksena vaikuttaa siis selvästi olleen siirtyminen kauemmaksi demokraattisesta ehdollisuudesta. Toisaalta on huomattava, että kesän 2017 Turkin vallankaappausyrityksen jälkeen Euroopan parlamentti äänesti Turkin jäsenyysneuvottelujen pysäyttämistä, joten demokraattinen ehdollisuus ohjaa edelleen EU:n politiikkaa, erityisesti vallankaappausyrityksen kaltaisissa kriisitilanteissa. Tämä voidaan nähdä myös merkinä Grabben (2001, 1021) tarkoittamasta kritiikin esittämisestä eli harvoista unionin vakavien ihmisoikeusloukkausten tapauksissa käyttämistä negatiivisen ehdollisuuden muodoista. Pohdittavaksi jääkin, millaisia vaikutuksia mahdollisella pysyvämmällä demokraattisen ehdollisuuden heikkenemisellä voi olla Turkin demokratia- ja ihmisoikeuskehitykseen, ja missä määrin tämä lisäisi turkkilaisten EU-maihin jättämiä turvapaikkahakemuksia.

Siirtymistä kauemmaksi demokraattisesta ehdollisuudesta on tutkielman teoreettisen taustan valossa ymmärrettävää sikäli, ettei EU:n politiikassa ole juurikaan tilaa negatiivisen ehdollisuuden käytölle. Mikäli käytössä olisi ollut negatiivisen ehdollisuuden keinoja kuten taloudellisia sanktioita tai diplomaattisten suhteiden katkaisemista, viisumivapauden ja jäsenyysneuvottelujen edistäminen olisivat voineet jäädä vastuunsiirtotapojen ulkopuolelle ja demokraattisesta ehdollisuudesta oltaisiin voitu pitää kiinni tiukemmin. Siirtyminen on ymmärrettävää myös sikäli, että ulkoisen kannustimen mallin mukaisesti viisumivapauden ja jäsenyysehdollisuuden koko ja ajallinen ulottuvuus lisäsivät kannustimien tehoa, jolloin vaihtoehdot muiden vastuunsiirtotapojen tehokkaaseen käyttöön olivat vähäiset.



Kuvio 4. Siirtyminen kauemmaksi demokraattisesta ehdollisuudesta.

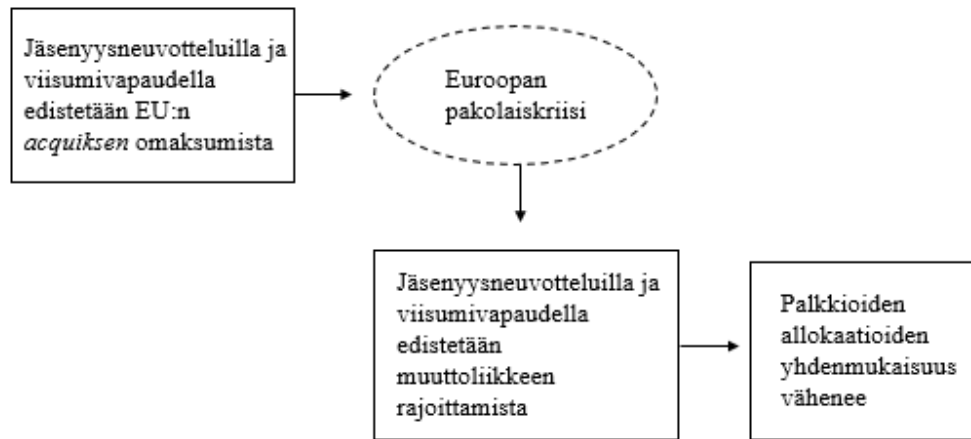
8.2.3. Siirtyminen kauemmaksi *acquis* -ehdollisuudesta

Toinen vastuunsiirtotapojen, erityisesti jäsenyysneuvotteluiden ja viisumivapauden sivuvaikutus oli siirtyminen kauemmaksi *acquis* -ehdollisuudesta. *Acquis*-ehdollisuudella tarkoitetaan EU:n säännösten omaksumiseen liittyvää ehdollisuutta, joka alkaa, kun jäsenyysprosessia aletaan valmistella (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004, 669-70). Ennen pakolaiskriisiä EU:n ja Turkin välinen siirtolaispolitiikka oli perustunut pitkälti tilanteeseen, jossa Turkki tavoitteli unionin jäsenyyttä ja oli valmis tekemään yhteistyötä EU:n kanssa siirtolaishallinnassa edistääkseen jäsenyysprosessia. Lisäksi siirtolaispolitiikkaa muokkasi Turkin viisumivapausprosessi. Pakolaiskriisin myötä tämä painotus kuitenkin muuttui, sillä kriisin aikana neuvottelut eivät edenneet siksi, että Turkki olisi toteuttanut EU:n aikaisemmin ilmoittamia ehtoja, vaan toimintasuunnitelmalla ja EU–Turkki -sopimuksella unioni loi neuvottelujen etenemiselle uusia ehtoja rajoittaakseen muuttoliikettä. Näin sekä jäsenyysneuvottelut että viisumivapausdialogi erotettiin aikaisemmasta *acquis*-ehdollisuudesta ja niillä pyrittiin vastaamaan reaali-politiikan haasteisiin. Kuten Yildiz (2016, 122) on kuvannut, pakolaiskriisi elvytti toimijoiden

välisiä suhteita, jolloin kriisin aikainen siirtolaispolitiikka perustui jäsenyysehdollisuuden sijaan policy-ehdollisuudelle sekä pragmaattiselle suhtautumiselle siirtolaisuuteen.

Huomattava muutos *acquis*-ehdollisuudessa olikin, että EU–Turkki -sopimuksessa jäsenyysehdollisuutta ja viisumivapautta käytettiin kannustimina myös muilla kuin Turkin jäsenyysneuvotteluihin liittyvillä politiikan osa-alueilla. Kuten Grabbe (2002, 257) on huomauttanut, jäsenyysneuvotteluilla on perinteisesti voitu vaikuttaa ainoastaan jäsenyysprosessiin kuuluviin osa-alueisiin, mikä on vähentänyt jäsenyysehdollisuuden voimaa. Kuitenkin EU–Turkki -sopimuksessa jäsenyysneuvotteluista luotiin voimakkaampi vastuunsiirtotapa joustamalla tästä rajauksesta. Samalla palkkioiden allokaation yhdenmukaisuus väheni ja näin ehdollisuuden uskottavuus heikkeni. Toisaalta siirtymistä kauemmaksi *acquis*-ehdollisuudesta ei voida pitää näin yksiselitteisenä, sillä tarkasteltaessa EU:n ja Turkin välisen palautussopimuksen syntyä huomataan, että jo tuolloin viisumivapauden ehdot irrotettiin neuvotteluissa alkuperäisistä viisumivapausdialogin ehdoista ja neuvotteluissa edettiin pitkälti muuttoliikkeen rajoittamisen kautta.

Siirtyminen kauemmaksi *acquis*-ehdollisuudesta oli sikäli looginen sivuvaikutus, että tilanteessa, jossa Turkin EU-jäsenyyden uskottavuus oli heikko, oli *acquis*-ehdollisuus menettänyt voimaansa. Kuten aikaisemmin analyysissä todettiin, jäsenyysehdollisuus oli monella tapaa heikko tutkielman teoreettisen taustan kautta tarkasteltuna, sillä sen uskottavuus oli vähäistä. Lisäksi pakolaiskriisin aikana EU:n Turkilta haluamat toimet aiheuttivat Turkille enemmän kustannuksia kuin ennen pakolaiskriisiä, ja EU halusi palauttaa Turkkiin myös turvapaikanhakijoita. Tällaisessa tilanteessa unioni halusi ottaa käyttöön aikaisemmasta poikkeavia vastuunsiirtotapoja, minkä loogisena seurauksena oli *acquis*-ehdollisuuden merkityksen väheneminen.



Kuvio 5. Siirtyminen kauemmaksi *acquis*-ehdollisuudesta.

8.2.4. Valtatasapainon muutos

Pakolaiskriisi elvytti EU:n ja Turkin suhdetta luomalla painetta uusien keinojen löytämiseen muuttoliikkeen rajoittamiseksi. Sopimuksessa käytetyt vastuunsiirtotavat muuttivatkin EU:n ja Turkin välistä valtatasapainoa sopimuksen kommentoinnin, taustan ja tutkimuskirjallisuuden valossa. Valtatasapainon muutoksen taustalla oli EU:n valmius käyttää erityisesti viisumivapautta ja jäsenyysneuvotteluja vastuunsiirtotapoina saadakseen Turkin toimimaan yhä enemmän puskurivyöhykkeenä unionin menettäessä näin osan neuvotteluvoimastaan. Turkin neuvotteluaseman voidaan katsoa parantuneen sen perusteella, että EU–Turkki -sopimuksessa Turkki pystyi neuvottelemaan itselleen merkittäviä etuja, kuten kolmen miljardin euron lisärahoituksen ja jäsenyysneuvottelujen ja turkkilaisten viisumivapauden edistämisen tilanteessa, jossa maan demokratia- ja ihmisoikeuskehitys oli rapautunut. Pakolaiskriisin aikaisista neuvotteluprosesseista ei kuitenkaan ole juuri tutkimuskirjallisuutta, joten Turkin täsmällistä neuvotteluvoimaa on mahdotonta arvioida tarkasti.

Laajempaa taustana valtatasapainon muutokselle on siirtyminen kohti strategista kumppanuutta. Aydin-Duzgit ja Kaliber (2016, 2) ovat katsooneet, että EU–Turkki -sopimuksen myötä EU ryhtyi näkemään Turkin potentiaalisen unionin jäsenen sijaan strategisena kumppanina, jolloin Turkin demokratia- ja ihmisoikeuskehityksen tukemisen sijaan tärkeäksi nousi maan kanssa tehtävä yhteistyö siirtolaisuuden hallitsemiseksi. Myös Saatchioglu (2016b) on kuvannut EU:n ja Turkin suhteen siirtyneen pakolaiskriisin aikaan kohti strategista kumppanuutta. Samalla toimijoiden välinen valtasuhde muuttui

Turkin kannalta edullisemmaksi, sillä maa sai neuvottelutilanteessa valta-aseman EU:n ollessa pakotettu etsimään ratkaisu siirtolaistilanteeseen (Okay & Zaragoza-Cristiani 2016, 62-63). De Marcilly ja Garde taas ovat katsoneet, että EU–Turkki -sopimuksen myötä unioni jäi “valheellisen stabiilitien loukkuun”, sillä EU tarvitsi Turkia rajoittamaan siirtolaisuutta, mutta kuitenkin unionin oma liikkumatila oli rajoitettu. Näin EU:lla ei ollut vaihtoehtoa Turkin ehtoihin suostumiselle, sillä varasuunnitelmaa ei ollut. (De Marcilly & Garde 2016.) Tältä kannalta tulkintaa strategisesta kumppanuudesta voidaankin pitää sikäli yksinkertaisena, että EU:n ja Turkin tavoitteet sopimuksessa olivat jokseenkin vastakkaiset EU:n pyrkiessä rajoittamaan muuttoliikettä ja Turkin pyrkiessä parantamaan strategista asemaansa. Strategisen kumppanuuden sijaan tilanne näyttäytyikin ennemmin tilanteelta, jossa EU:n oli omasta näkökulmastaan tarpeen muuttaa suhtautumistaan Turkkiin voidakseen ulkoistaa siirtolaispolitiikkaansa maalle.

EU:n sopimuksessa käyttämällä vastuunsiirtotavoilla on merkittäviä potentiaalisia sivuvaikutuksia EU:n ja Turkin väliseen valtatasapainoon. Turkin tullessa aikaisempaa vahvemmaksi EU:n portinvartijaksi saamiensa etujen seurauksena on unioni myös aikaisempaa riippuvaisempi Turkista, sillä kustannukset siitä, että Turkki lopettaisi portinvartijana toimimisen kasvavat. Toisaalta mikäli EU todella myöntäisi Turkille viisumivapauden ja jäsenyyden menettäisi unioni nämä merkittävät kannustimet ja neuvottelutyökalut, kun taas etujen epäämisen riskinä olisi Turkin irtisanoutuminen sopimuksesta. Riskinä on myös, että Turkki käyttää mahdollisuutta sopimuksesta irtisanoutumiseen oman politiikkansa ajamiseen, ja sopimus vahingoittaisi näin lopulta EU:n ja Turkin suhteita ja vaarantaisi aikaisemman työn suhteiden parantamiseksi. (Şenyuva ja Üstün 2016, 1-4.) Nämä potentiaaliset sivuvaikutukset liittyvät siis pitkälti ulkoisen kannustimen mallin mukaiseen ehtojen uskottavuuteen. Se, missä määrin nämä sivuvaikutukset realisoituvat, riippuu paitsi muuttoliikkeen kasvusta tulevaisuudesta myös siitä, millainen on Turkin kehitys muun muassa ihmisoikeuksissa ja demokratiassa eli missä määrin EU:lla on tarvetta pyrkiä vaikuttamaan Turkin kehitykseen.

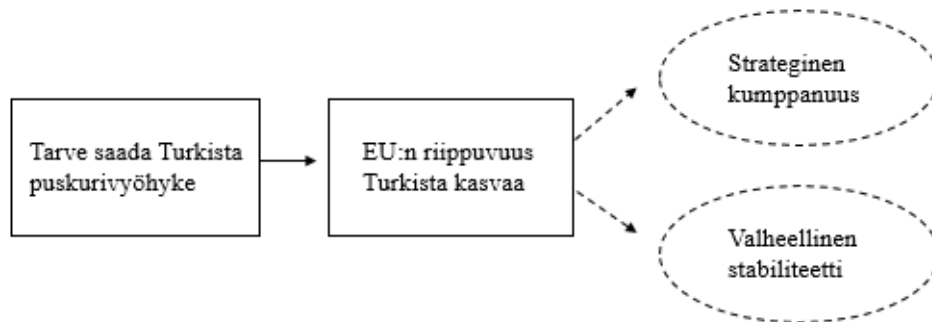
Kuitenkin jälkikäteen tarkasteltuna huomataan, ettei Turkki ole maaliskuuhun 2018 mennessä irtisanoutunut sopimuksesta siitä huolimatta, ettei viisumivapaudessa tai jäsenyysneuvotteluissa olla edistytty. Voidaankin pohtia, onko Turkilla vahva oppimismallin mukainen sisäpoliittinen motivaatio pysyä sopimuksessa, esimerkiksi siksi, että maa katsoo sopimuksesta lähtemällä menettävänsä valta-asemansa tai sopimuksesta ei todellisuudessa aiheudu suurempia kustannuksia kuin siitä lähtemisestä. Tutkielman teoreettisen taustan kautta tarkasteltuna voidaankin pohtia, oliko valtatasapainon muutos itseasiassa Turkin sopimuksesta saama ulkoisen kannustimen mallin mukainen institutionaalisten suhteiden etu.

Ajatusta valtatasapainon muutoksesta vastuunsiirtotavoista seuranneena sivuvaikutuksena, joka pitää sopimusta koossa, voidaan perustella myös tutkimuskirjallisuudella. Arab Center for Research & Policy Studiesin raportissa Turkin sitoutumisen EU–Turkki -sopimukseen nähdään olevan seurausta Turkin ulkopoliitiikan strategiasta, sillä vuodesta 2002 lähtien Turkin ulkopoliitiikka on perustunut maan pyrkimykseen pitää markkinat avoinna mahdollisimman moneen suuntaan ja välttää ongelmia naapurimaidensa kanssa. Arabikevät ja sitä seurannut aika kuitenkin vaikeuttivat tällaisen politiikan toteuttamista, ja Turkin politiikan epäonnistumiset Lähi-idässä ja Kaukasuksella saivat Turkin käyttämään siirtolaiskysymyksiä työkaluna suhteessaan EU:hun. Raportin mukaan sopimuksen kautta AKP voi välttää kritiikin siitä, että se laiminlöisi suhteitaan EU:hun, ja samalla Turkki voi korostaa asemaansa korvaamattomana kumppanina EU:lle. (Arab Center for Research & Policy Studies 2016, 3-4.) Näin vastuunsiirtotapojen sivuvaikutuksena voidaan nähdä Turkin mahdollisuus ajaa omaa ulko- ja sisäpoliittista linjaansa.

Toisena perusteena ajatukselle valtatasapainon muutoksesta institutionaalisena etuna voidaan pitää sopimuksen kommentoinnissa esitettyjä arvioita siitä, että sopimus on Turkille epäedullinen. Gürhanlin (2016) arvion mukaan Turkki jäi sopimuksessa selvästi häviölle, sillä sopimus ei kompensoinut Turkin ottamaa vastuuta, eikä osapuolten välinen taakanjako ole oikeudenmukainen. Gürhanli pitääkin EU:n lupaamaa kolmea miljardia euroa vähäisenä siihen nähden paljonko Turkki on käyttänyt varoja maassaan olevista pakolaisista huolehtimiseen. Lisäksi viisumivapauden suhteen sopimus enimmäkseen vahvistaa aikaisemmin sovittua, ja voidaan pitää epätodennäköisenä, että sopimus nopeuttaisi Turkin jäsenyysneuvotteluja (ibid.). Samoilla linjoilla on myös Hellerstein hänen pitäessään epäselvänä sitä, ylittävätkö Turkin sopimuksessa saamat edut maalle aiheutuvat poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset kustannukset (Hellerstein 2016). Mikäli siis valtatasapainon muutos lasketaan mukaan Turkin sopimuksesta saamiin etuihin, voidaan ymmärtää paremmin Turkin sopimukseen sitoutumisen motiiveja tilanteessa, jossa ensisilmäyksellä Turkin sopimuksesta saamat edut vaikuttavat vähäisiltä.

Valtatasapainon muutoksella voi olla myös kauaskantoisempia seurauksia. Kuten Okyay ja Zaragoza-Cristiani (2016, 64) ovat esittäneet, EU–Turkki -sopimus voi myös vaikuttaa unionin suhteisiin muihin Välimeren maihin, mikäli muut maat pyrkivät luomaan tilanteita, joissa niillä on portinvartijan asema ja mahdollisuus hyötyä epäsymmetrisestä valtasuhteesta. Tämänkaltaisen sivuvaikutusten realisoituminen voidaan todentaa kuitenkin vasta tulevaisuudessa. Lisäksi tarkasteltaessa EU–Turkki -sopimuksen mahdollisia vaikutuksia esimerkiksi EU:n Pohjois-Afrikan maiden kanssa tehtävään ulkoistamispolitiikkaan on huomioitava, että Turkin kanssa tehtävän politiikan perustuessa edelleen

pitkälti jäsenyysneuvotteluille ja viisumivapaudelle, eivät nämä samat vastuunsiirtotavat ole käytettävissä Pohjois-Afrikan maiden kanssa, jolloin lainalaisuudet ovat erilaiset. Lisäksi Pohjois-Afrikan maiden kanssa tehtävät sopimukset ovat tähän asti pitkälti yksittäisten jäsenvaltioiden tekemiä sopimuksia, jolloin vastuunsiirtotavat ovat perustuneet EU:sta riippumattomille vastuunsiirtotavoille kuten kauppasuhteille ja taloudelliselle tuelle.



Kuvio 6. Valtatasapainon muutos EU–Turkki -sopimuksessa.

8.2.5. EU:n arvovaltatappiot

Sopimuksen vastuunsiirtotapojen viimeisenä sivuvaikutuksena voidaan sopimuksen pitää sopimuksesta EU:lle aiheutuneita arvovaltatappioita erityisesti liittyen siirtolaisten palauttamiseen Turkkiin. Gürhanli (2016) näkee unionin normatiivisen vallan aseman heikenneen sen seurauksena, että unioni teki sopimuksen Turkin demokratiakehityksestä huolimatta. Samoin ovat esittäneet myös Okyay ja Zaragoza-Cristiani (2016, 57-58, 63), joiden mukaan EU:n toiminta on kertonut siitä, kuinka unioni priorisoi muuttoliikkeen rajoittamisen tärkeämmäksi kuin sen, että unionin olisi mahdollista ylläpitää itsestään mielikuvaa normatiivisena valtana. Konkreettinen esimerkki arvovaltatappioista on useiden kansalaisjärjestöjen päätös lopettaa toiminta Kreikan saarten säilöönottokeskuksissa protestina EU:n toiminnalle. Sitä, kuinka laajoja arvovaltatappiot ovat lopulta olleet ja millaisia taloudellisia kustannuksia ne ovat aiheuttaneet, ei kuitenkaan ole mahdollista hahmottaa valitulla tutkimusaineistolla.

Toisaalta sopimuksella on arvioitu olevan myös pitkän aikavälin kustannuksia sopimuksen laillisuuteen liittyen. Okyayn ja Zaragoza-Cristianin (2016, 63) mukaan sopimuksen haitat osoittautuvat lopulta suuremmiksi kuin lyhyen aikavälin hyödyt siksi, että sopimuksen yhteensopivuutta kansainvälisen lain kanssa on kyseenalaistettu. Mikäli sopimus todettaisiin laittomaksi, olisivat EU:lle aiheutuvat sivuvaikutukset merkittävät, mikäli tämän perusteella jouduttaisiin arvioimaan uudelleen EU:n siirtolaispolitiikan strategiaa erityisesti ulkoistamisen kohdalla. Collett (2016) onkin katsonut, että

sopimuksen toimiminen edellyttäisi, että EU jopa rikkoo omia lakejaan esimerkiksi säilöönoton suhteen. Toisaalta mikäli sopimusta toteutettaisiin kansainvälisen lain ja EU-lain mukaisesti, voisi sopimus jäädä toimimattomaksi. Collett onkin katsonut sopimuksen olleen unionin jäsenmaiden ottama tietoinen riski siitä, että pelkkä sopimuksen lähettämä viesti riittäisi vähentämään siirtolaisuutta Eurooppaan. (ibid.) Maaliskuuhun 2018 mennessä sopimusta ei kuitenkaan olla todettu laittomaksi tuomioistuimessa. Pohdittavaksi jääkin, missä määrin tähän oli syynä se, ettei sopimusta voida sen juridisen muodon vuoksi haastaa EU:n yleisissä tuomioistuimissa, mutta toisaalta sopimusta toteuttavat jäsenmaat ovat joka tapauksessa vastuussa sopimuksen toimeenpanosta kansainvälisen lain mukaisesti.

Vastuunsiirtotapojen sivuvaikutuksena voidaan pitää myös sopimuksen aiheuttamaa kritiikkiä. EU–Turkki -sopimuksen on nähty myös vähentäneen EU:n arvovaltaa, erityisesti kansalaisjärjestöjen näkökulmasta. Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari Nils Muiznieks (2016) on katsonut sopimuksen rikkovan EU:n ihmisoikeussopimuksen kieltoa pakkopalautuksista ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen oikeutta hakea turvapaikkaa. Lääkärit ilman rajoja -järjestö on katsonut, että sopimuksella EU ulkoisti ihmisistä huolehtimisen Turkille taloudellista tukea ja muita myönnytyksiä vastaan, ja että sopimus on EU:lta historiallista moraalisten velvollisuuksien laiminlyöntiä (MSF 2016a). Amnesty International (2016c) on nähnyt sopimuksen poliittisena lehmänkauppana, jossa kauppaa käydään heikoimmissa asemassa olevien ihmisten oikeuksilla. Eurooppalaisten pakolaisjärjestöjen kattojärjestö ECRE on katsonut sopimuksen kertovan siitä, että EU:lta puuttuu moraalinen johtajuus pakolaiskysymyksissä, ja että unioni toimii moraalittomasti ulkoistaessaan pakolaisten suojelun Turkille (ECRE 2016). Se, missä määrin kritiikki on realisoitunut konkreettisiksi arvovaltatappioiksi, jää myöhemmän tutkimuksen selvittäväksi. Vaikka sopimuksen aiheuttama kritiikki on ollut huomattavan voimakasta, ei sopimus kuitenkaan vaikuta luoneen unionin sisälle jakolinjoja, jotka voisivat heikentää unionin yhtenäisyyttä. Kritiikin aiheuttamiin arvovaltatappioihin vaikuttanee osaltaan myös se, että EU:n politiikka ja siihen vaikuttaminen koetaan usein kaukaiseksi, jolloin suoran demokratian käytäntöjen ollessa EU-tasolla vähäisiä voi kritiikki jäädä päätöksenteosta irralliseksi.

9. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa on käsitelty EU–Turkki -sopimuksen vastuunsiirtotapoja sekä esitetty niistä sivuvaikutusevaluaatio. Tutkielman tulokset osoittavat, että sopimuksessa käytettiin suorina vastuunsiirtotapoina siirtolaisten palauttamista Kreikasta Turkkiin sekä uusien reittien synnyn estämistä, kun taas epäsuoria vastuunsiirtotapoja olivat jäsenyysneuvottelujen, viisumivapauden ja taloudellisen tuen käyttäminen palkinnolla vahvistamiseen perustuvassa politiikan ehdollisuudessa. Lisäksi unioni vähensi omia veto-toimijoitaan ja omaksumisen kustannuksiaan olettamalla Turkin turvalliseksi kolmanneksi maaksi sekä tekemällä sopimuksesta juridisesti sitomattoman. Tutkielman sivuvaikutusevaluaatio osoittaa, että sopimuksen vastuunsiirtotavoilla oli huomattavia sivuvaikutuksia Kreikassa ja Turkissa oleville siirtolaisille. Samalla unionin politiikan ehdollisuus siirtyi kauemmaksi demokraattisesta ja *acquis*-ehdollisuudesta, ja sopimuksella voidaan analyysin perusteella katsoa olleen vaikutusta toimijoiden väliseen valtatasapainoon. Vastuunsiirtotavoilla oli lisäksi potentiaali aiheuttaa EU:lle arvovaltatappioita.

Kun vastuunsiirtotapoja tarkastellaan tutkielman teoreettisen viitekehyksen kautta, huomataan että Schimmelfennigin ja Sedelmeierin (2005) kolmella mallilla voidaan selittää vastuunsiirtotapojen toimivuutta eri näkökulmista. Malleista ulkoisen kannustimen mallilla on mahdollista tarkastella vastuunsiirtotapoja osana EU:n ehdollisuuteen perustuvaa politiikka ja osana rationaalisen kaupankäynnin tilannetta. Ulkoisen kannustimen mallin vahvuutena on, että näin vastuunsiirtotapoja voidaan arvioida niiden ehdottomuuden, uskottavuuden ja omaksumisen kustannusten kautta, jolloin voidaan ymmärtää mekanismeja, jotka mahdollistivat vastuunsiirron tapahtumisen. Merkittävimpiä mekanismeja olivat kooltaan merkittävien etujen myöntäminen, kuten viisumivapauden ja jäsenyysneuvottelujen edistäminen Turkin heikossa demokraatiatilanteessa, sekä taloudellisen tuen antaminen. Samalla ulkoisen kannustimen mallin kautta huomataan, kuinka etujen heikolla uskottavuudella ja ehdollisuudella on potentiaalia vähentää sopimuksen vakautta erityisesti tilanteessa, jossa Turkin vastaeurooppalaistumiskehitys etenee.

Sosiaalisen oppimisen mallin kautta EU–Turkki -sopimuksen vastuunsiirtotapoja voidaan selittää erityisesti Turkin Eurooppa-identifikaation ja Turkin eurooppalaistumiskehitykseen liittyvän resonanssin kautta. Vastuunsiirtoa edisti se, että Turkin aikaisemman eurooppalaistumiskehityksen vuoksi EU-jäsenyyteen ja viisumivapauteen perustuva ehdollisuus oli edelleen toimivaa Turkin vastaeurooppalaistumiskehityksestä huolimatta. Lisäksi sosiaalisen oppimisen mallin mukainen

sopimuksen neuvotteluprosessin legitimizeetti vahvasti mahdollisuuksia sille, että Turkki hyväksyy sopimuksen. Oppimismallin kautta sopimuksen vastuunsiirtotapoja voidaan selittää Turkin omien sopimuksen hyväksymiseen liittyvien motivaatiotekijöiden kautta. Sopimuksen ja vastuunsiirtotapojen hyväksymistä voidaankin pitää esimerkkinä Turkin vastaeurooppalaistumiskehityksestä sikäli, että Turkin motivaation sopimuksen hyväksymiseen voidaan katsoa tulleen osittain Turkin sisäisistä tekijöistä sen sijaan, että tavoitteena olisi ollut saada unionilta etuja. Turkin motivaatiot liittyivät esimerkiksi Turkin laajempaan ulkopolitiikan strategiaan sekä mahdollisuuteen näyttää omaa neuvotteluvoimaa sisäpolitiikassaan.

Sivuvaikutusevaluaation pohjalta on mahdollista luoda kokonaiskuva ohjelman onnistumisesta, jolloin sivuvaikutusten aiheuttama haitta vähennetään päävaikutusten tuomasta hyödystä tai sivuvaikutusten tuoma hyödy lisätään edelliseen. Haasteena kuitenkin on se, millaisten arvojen perusteella tai mistä näkökulmasta hyötyjä ja haittoja arvioidaan, sillä esimerkiksi valtasapainon muutosta ja siirtolaisille aiheutuneita kustannuksia ei ole mahdollista suhteuttaa toisiinsa objektiivisesti. Lisäksi osan sivuvaikutuksista ollessa ennakoimattomia, ei näitä vaikutuksia varten ole ennakolta määriteltyjä arvokriteerejä. Tämän vuoksi tutkielman sisuvaikutusevaluaatioon ei kuulu kokonaisarvioita EU–Turkki -sopimuksesta, sillä tutkielmassa ei olla haluttu lähteä liikkeelle tietystä julkilausutusta arvopohjasta ja näin mahdollisesti rajoittaa evaluaation käyttäjiä. Lisäksi kokonaisarvioon olisi kuulunut ottaa mukaan myös ne sopimuksen kohdat, jotka eivät ole vastuunsiirtotapoja, mikä olisi edellyttänyt sivuvaikutusevaluaatiota myös näistä ja näin muuttanut tutkimusasetelmaa. Sen sijaan toiveena on, että sivuvaikutusevaluaatio voi palvella monia toimijoita oman siirtolaispolitiikan evaluaation tradition kehittämisessä ja evaluaation toteuttamisessa omien arvokriteerien pohjalta.

Analyysiosassa on sivuvaikutusevaluaation mukaisesti pyritty tuomaan esille sopimuksen vaikutuksia, jotka pelkkiin päävaikutuksiin keskittyessä olisivat jääneet huomioimatta. Tuolloin voidaan myös huomata, että sivuvaikutuksiin tulisi vastata uudella politiikkaohjelmalla. (Vedung 2000, 56.) Evaluaation perusteella voidaankin huomata tarpeita monenlaisille politiikkaohjelmille, kuten Kreikan saarilla ja Turkissa olevien siirtolaisten tilanteiden parantamiseen, toimivien turvallisen reittien luomiseen sekä Turkin demokratiakehityksen huomioivien vastuunsiirtotapojen kehittämisen. Tärkeimpänä huomiona voidaan kuitenkin pitää tarvetta ennakoiville ja kestäville tavoille jakaa siirtolaisuuteen liittyvää vastuuta globaalisti sekä EU:n sisäisen turvapaikkajärjestelmän kehittämistä. Huomionarvoista on myös, että sopimuksen pitkän aikavälin vaikutukset liittyvät pitkälti Turkin vakauteen ja demokratia- ja ihmisoikeuskehitykseen, sillä mikäli maan vastaeurooppalaistumiskehitys

voimistuu ja Turkin halutaan edelleen toimivan EU:n portinvartijana, heikkenee sopimuksen pohja Turkin identifioituessa yhä vähemmän Eurooppaan. Kuten Turkin siirtolaispolitiikan eurooppalaistumiskehitystä tarkasteltaessa huomattiinkin, kehitykseen on vaikuttanut unionissa tapahtuvien muutosten ja muuttoliikkeen kasvun lisäksi myös Turkin sisäisestä kehityksestä tulleet reaktiot, joten myös tulevaisuudessa siirtolaispolitiikan vastuunsiirtotapojen muovautumiseen voidaan olettaa vaikuttavan paljon Turkin sisäinen kehitys. Vähentääkseen tämän mahdollisen skenaarion vaikutusta haluamansa siirtolaispolitiikan onnistumiseen olisikin EU:n pyrittävä ylläpitämään mahdollisimman toimivia suhteita Turkkiin.

Kun analyysin tuloksia tarkastellaan tutkielman alussa esitettyyn EU:n ja Turkin välisen siirtolaispolitiikan taustaa vasten, huomataan useiden EU–Turkki -sopimuksessa käytettyjen vastuunsiirtotapojen olevan jatkoa aikaisemmalle Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen kasvusta alkaneelle kehitykselle, jossa EU:n politiikan ehdollisuus perustuu yhä enemmän reaali politiikan haasteisiin ja vähemmän Turkin demokratiakehityksen tukemiselle ja jäsenyysehdoillisuudelle. Sopimuksessa käytettyjen vastuunsiirtotapojen voidaankin nähdä jo neuvotteluissa palautussopimuksesta, jolloin neuvotteluihin otettiin mukaan viisumivapauden nopeuttaminen, sekä syksyn 2015 toimintasuunnitelmassa, jossa hahmoteltiin jäsenyysneuvottelujen edistämistä. Vastuunsiirtotavat ovat myös osa laajempaa kehitystä, jossa EU pyrkii ulkoistamaan siirtolaispolitiikkaansa hallitakseen muuttoliikettä. Tutkielman analyysin perusteella voidaankin väittää, että EU–Turkki -sopimuksen merkitystä yksittäisenä sopimuksena on jossain määrin liioiteltu, sillä suurelta osin vastaavia keinoja oltiin käytetty jo syksyn 2015 toimintasuunnitelmassa, sekä koska sopimuksen vaikutus muuttoliikkeeseen on kiistanalainen. Merkittävimpänä muutoksena sopimuksessa voidaankin pitää turvapaikanhakijoiden palauttamista Turkkiin ja tästä seuranneita riskejä muun muassa palautuskiellon rikkomiseen. Aikaisempaan politiikkaan verrattaessa muutos sekä sen sivuvaikutukset olivat huomattavia, joten on ymmärrettävää, että EU–Turkki -sopimus on saanut runsaasti huomiota.

Sopimuksessa käytettyjä vastuunsiirtotapojen tarkasteltaessa merkittävää on, että tutkielman teoreettisen taustan perusteella Turkille annetut kannustimet ovat olleet monilta osin heikkoja, erityisesti uskottavuuden ja ehdottomuuden osalta. Vastuunsiirtotapojen heikkous vaikuttaa sopimuksen vakauteen, sillä se vähentää Turkin sitoutumista sopimukseen. Samalla analyysin tulokset kertovat, että EU:n mahdollisuudet vastuunsiirtotapojen käyttöön Turkin tapauksessa ovat rajalliset, erityisesti mikäli maan vastaeurooppalaistumiskehitys etenee. Turkin tapauksessa EU:n haasteena onkin, ettei negatiivisen ehdollisuuden käyttöä voida pitää mahdollisena nykyisessä tilanteessa, sillä tällä olisi negatiivisia

sivuvaikutuksia toimijoiden suhteelle. EU:n siirtolaispolitiikka on kuitenkin kehittymässä enemmän kohti negatiivista ehdollisuutta, sillä Pohjois-Afrikan maiden kohdalla unioni on linjannut yhä useammin, että kehitysapurahan saanti on riippuvainen Eurooppaan suuntaavan muuttoliikkeen rajoittamisesta (ks. esim. Amnesty 2017). Nähtäväksi jääkin, onko tällainen kehitys tulevaisuudessa mahdollista myös Turkin kohdalla.

Toisaalta analyysin perusteella voidaan pohtia sitä, missä määrin sopimus on perustunut vastuunsiirtotavoista Turkille seuranneille positiivisille sivuvaikutuksille. Tätä näkökulmaa voidaan perustella erityisesti sillä, että ulkoisen kannustimen mallin kautta tarkasteltuna Turkin sopimuksesta saamat edut vaikuttavat ohuilta, joten sopimuksen hyväksymisen motivaation voidaan päätellä löytyvän muualta. Analyysin perusteella voidaankin arvioida, että Turkille vastuunsiirtotavoista seuranneita sivuvaikutuksia ovat olleet maan vahvistunut asema unionille korvaamattomana portinvartijana ja mahdollisuus näyttää, että maa on asemassa, jossa se pystyy neuvottelemaan itselleen huomattavia etuja. Sopimuksen vaikutukset Turkin sisäpoliittiseen keskusteluun ja Turkin käsityksiin sopimuksen vaikutuksista ovatkin sopivia jatkotutkimuksen aiheita.

Ottaessaan viisumivapauden ja jäsenyysneuvottelut mukaan vastuunsiirtotapoihin EU liikkui kauemmaksi demokraattisesta ehdollisuudesta ja *acquis*-ehdollisuudesta. Tämän yhdistyessä turvapaikanhakijoiden palauttamiseen Turkkiin voidaankin pitää odotettuna, että sopimuksen vastuunsiirtotavat ovat aiheuttaneet kritiikkiä. Tutkielman analyysin perusteella ei kuitenkaan voida sanoa, missä määrin tämä sivuvaikutus on realisoitunut todelliseksi kustannuksiksi unionille joidenkin järjestöjen Kreikan ja unionin kanssa tekemän yhteistyön loppumista lukuun ottamatta. Kritiikin vaikutuksia vähentää se, että sopimuksen ollessa oikeudelliselta muodoltaan julkilausuma, ei sopimuksen syntyprosessin aikana ole yhtäläisiä mahdollisuuksia kritiikillä sopimuksen sisältöön vaikuttamiseen kuin laillisesti sitovien sopimusten tapauksessa.

EU–Turkki -sopimuksen sivuvaikutusevaluaation tärkeimpänä huomiona voidaan kuitenkin pitää ihmisoikeuksien ja siirtolaispolitiikan ulkoistamisen suhdetta, sillä analyysin perusteella huomataan, että ihmisoikeusnäkökulma aliarvioiminen päätöksenteossa heikentää monin tavoin politiikan perustuksia. Sopimuksen ihmisoikeuksien kannalta kritiikkiä aiheuttaneet kohdat kuten turvapaikanhakijoiden palauttaminen Turkkiin sen perusteella, että Turkkiä pidetään turvallisena maana, ovat vaikeuttaneet tai tehneet jopa mahdottomaksi sopimuksen toimeenpanon Kreikan viranomaisten tulkittaessa maan turvallisuustilannetta toisin, ja näin heikentäneet Kreikan saarille jääneiden siirtolaisten elinolosuhteita.

Lisäksi tämän seurauksena useita kansalaisjärjestöjä on lopettanut toimintansa saarilla. Tilanne on osoitus siitä, kuinka ihmisoikeuksien ei tulisi olla yksi näkökulma politiikantekoon, vaan pitkäjänteisen ja kestävän siirtolaispolitiikan perusta. Tilanteessa, jossa riskinä on kompromissien teko ihmisoikeuksien toteutumisesta, tulisi lähde etsimään ensisijaisesti globaaleja ja siirtolaisuuden juurisyyhin pureutuvia ratkaisuja, jotta vältetään negatiivisilta sivuvaikutuksilta.

EU–Turkki -sopimus on esimerkki siitä, kuinka siirtolaisuus hahmotetaan kriisin kautta, vaikka todellisuudessa muuttoliike on usein ennakoitavissa ja siihen on mahdollista varautua. Sopimuksesta ja sen vastuunsiirtotavoista aiheutuneet sivuvaikutukset ovat osoitus siitä, että muuttoliikkeet ovat kriisin sijaan ilmiö, jota varten voidaan luoda globaaleja vastuunjaon menetelmiä. Erityisesti EU:n politiikassa tulisi liikkua kauemmaksi taakan jaon näkökulmasta, ja nähdä siirtolaisuus ensisijaisesti siihen liittyvän vastuun kautta kustannusten sijaan. Samalla siirtolaispolitiikan ulkoistamisen tavoitteena tulisi olla ensisijaisesti unionin ulkopuolisten maiden demokratia- ja ihmisoikeuskehityksen, poliittisen stabiiliteetin ja kestävän taloudellisen kasvun tukeminen. Mikäli unionin siirtolaispolitiikka keskittyy yhä enemmän etäkontrolliin, voidaankin herättää keskustelua siitä, viitataanko siirtolaispolitiikan eurooppalaistumiskehityksellä ensisijaisesti siirtolaisuuteen liittyvien hallinnollisten rakenteiden muokkaukseen lähemmäksi EU:n *acquista* vai pikemminkin etäkontrollin laajentumiseen.

Tutkielman tulosten perusteella voidaan esittää toive siirtolaispolitiikan evaluaation yleistymisestä akateemisessa tutkimuksessa. Muuttoliikkeet tulevat voimistumaan erityisesti ns. ilmastopakolaisuuden myötä, ja kestäväällä pohjalla olevan siirtolaispolitiikan kehittämisen kannalta on hyödyllistä evaluoida nykyisiä siirtolaispolitiikan toimintatapoja, erityisesti vastuunsiirron periaatteita. Tällä hetkellä EU:n siirtolaispolitiikkaa arvioidaan lähinnä järjestöjen kommentaareissa ja unionin edistymisraporteissa, joista kummatkaan eivät täytä evaluaation metodologisia ehtoja. Tutkielman tulosten perusteella voidaankin katsoa, että tulevaisuudessa siirtolaispolitiikan evaluaatiossa ei tule jäädä politiikan tavoitteiden saavuttamisen evaluaatioon, vaan evaluaatioissa tulisi huomioida myös politiikan sivuvaikutukset.

Kokonaisuudessa tutkielman tuloksia voidaan pitää osoituksena siitä, että kestävä tapa muuttoliikkeiden rajoittamiseen on siirtolaisuuden juurisyyhin puuttuminen, sillä nykyisten vastuunsiirtotapojen ja etäkontrollin käyttöön liittyy riskejä kaikkiin osapuoliin kohdistuvista negatiivisista sivuvaikutuksista. Viimekädessä valtiot pyrkivät rajoittamaan muuttoliikettä oman stabiiliteettinsa turvaamiseksi, joten tavoitteeseen pääsemiseksi kestäviksi keinoiksi jäävät toimivien globaalien vastuunsiirronmekanismien

ja unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän luominen sekä puuttuminen siirtolaisuuden juurisyihin – köyhyyteen, konflikteihin ja ilmastonmuutokseen.

LÄHTEET:

AIDA (2017a), *Core elements of temporary protection*. Saatavissa <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/core-elements-temporary-protection>>, luettu 12.1.2017.

AIDA (2017b), *Introduction to the Asylum Context in Turkey*. Saatavissa <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/introduction-asylum-context-turkey>>, luettu 12.1.2017.

Alaranta, Toni (2016a), "The problematic EU-Turkey refugee deal. The EU downplays its structural foreign policy in order to secure internal unity". Ulkopoliittinen instituutti 12.7.2016.

Alaranta, Toni (2016b), EU-Turkki pakolaissopimus. Sopimuksen pääkohdat ja arviointi. Ulkopoliittinen instituutti 18.3.2016.

Aljazeera 24.5.2016, "Merkel calls for refugee 'safe zones' in Syria". Uutinen. Saatavissa <<http://www.aljazeera.com/news/2016/04/merkel-refugee-safe-zones-syria-160424065956162.html>>, luettu 15.2.2017.

Amnesty International (2016a), "No Safe Refuge. Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey". Amnesty International 2016.

Amnesty International (2016b), "Turkey: Illegal Mass Returns of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal". Lehdistötiedote. Saatavissa <<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>>, luettu 10.10.2016.

Amnesty International (2016c), "EU Turkey Summit: EU and Turkish leaders deal death blow to the right to seek asylum". Saatavissa <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/eu-turkey-summit-reaction/>>, luettu 1.11.2016.

Amnesty International (2016d), "EU's reckless refugee returns to Turkey illegal". Saatavissa <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/eus-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal/>>, luettu 1.5.2017.

Amnesty International (2016f), EU-Turkey deal: Greek Decision Highlights Fundamental Flaws. Press Release. Saatavissa <<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/05/eu-turkey-deal-greek-decision-highlights-fundamental-flaws/>>, luettu 27.2.2018.

Arab Center for Research and Policy Studies (2016), “A Deal between Turkey and the European Union: Selling Syrian Refugees Short”. Assessment report.

Aydin Umut & Kirişçi Kemal (2013), “With or Without the EU: Europeanisation of Asylum and Competition Policies in Turkey”, *South European Society and Politics* 18 (3): 375-395.

Aydin-Düzgit Senem & Tocci Nathalie (2015), *Turkey and the European Union*. Basingstoke Palgrave Macmillan.

Aydin-Düzgit Senem, Kaliber Alper (2016), “Encounters with Europe in an era of domestic and international turmoil: is Turkey a de-Europeanising candidate country?”, *South European Society and Politics*, 21 (1).

Boswell Christina (2003), “The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs* 79 (3): 619-638.

Cebeci Münevver (2016), “De-Europeanisation or Counter-Conduct? Turkey’s Democratisation and the EU”, *South European Society and Politics* 21 (1): 119-132.

Checkel, Jeffrey (1999), “Social Construction and Integration”, *Journal of European Public Policy* 6: 545-560.

Checkel, Jeffrey (2001), “Why Comply? Social Learning and European Identity Change”, *International Organizations* 55: 553-88.

Benvenuti Bianca (2017), “The Migration Paradox and EU-Turkey Relations”. IAI Istituto Affari Internazionali.

Böhmelt ja Freyburg (2012), “The temporal dimension of the credibility of EU conditionality and candidate states’ compliance with the *acquis communautaire*, 1998–2009”, *European Union Politics* 14 (2): 250-272.

Nagy Boldizsár (2017): “The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees”, *Global Turkey in Europe*.

Bürgin Alexander (2012), “European Commission's agency meets Ankara's agenda: why Turkey is ready for a readmission agreement”, *Journal of European Public Policy* 19 (6).

Bürgin Alexander & Aşıkoğlu Derya (2017), “Turkey’s New Asylum Law: a Case of EU Influence”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 19 (2).

Carrera, Sergio; Jean-Pierre Cassarino; Nora El Qadim; Mehdi Lahlou; Leonhard den Hertog (2016), “EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* (87).

Castles Stephen (2010): “Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (10).

Cassarino Jean-Pierre (2007), “Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood”. *The International Spectator*, 42 (2).

Cengiz Firat. & Hoffmann Lars. (2013), “Rethinking Conditionality: Turkey's European Union Accession and the Kurdish Question”, *Journal of Common Mark Studies*, 51: 416–432.

Chappell ja Laczko (2011): “What Are We Really Achieving? Building an Evaluation Culture in Migration and Development”. Migration Policy Institute. Saatavissa <<https://www.migrationpolicy.org/article/what-are-we-really-achieving-building-evaluation-culture-migration-and-development>>, luettu 9.1.2017.

Chetail, Vincent (2016), “Will the EU-Turkey migrant deal work in practice?” The Graduate Institute Geneva. Saatavilla <http://graduateinstitute.ch/home/research/research-news.html/_/news/research/2016/will-the-eu-turkey-migrant-deal>, luettu 8.2.2017.

Coleman Nils (2009), *European Readmission Policy: Third Country Interest and Refugee Rights*. Brill: Nijhoff.

Council of Europe (2016a), Parliamentary Assembly, The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016. CE (2016) Doc. 14028, 19 April 2016.

Council of Europe (2016b), Parliamentary Assembly, A stronger European response to the Syrian refugee crisis. CE (2016) Doc. 14014, 4 April 2016.

Collett, Elizabeth (2016), “The Paradox of the EU-Turkey Refugee deal”. Saatavissa <<http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>>, luettu 14.11.2016.

Cullberg, Alice (2016): Fortress or Host Europe? – The EU/Turkey deal and its compliance with human rights law. Graduate Thesis, Master of Laws program.

Crisp, Jeff (2016), “Protection and pragmatism: the EU-Turkey refugee deal in historical perspective.” Saatavissa <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/jeff-crisp/protection-and-pragmatism-eu-turkey-refugee-deal-in-historical-perspecti>>, luettu 12.2.2017.

Czaika, Mathis & Haas de, Hein (2013), “On Effectiveness of Immigration Policies”. *Population and Development Review* 9 (39).

Deutsch Karl W (1963), *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: Free Press.

Dearden Lizzie (2016): “Refugee crisis: Arrivals rocket in Italy amid warnings Turkey deal could force migrants on more dangerous routes.” Uutinen. Saatavissa <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-arrivals-rocket-in-italy-amid-warnings-turkey-deal-could-force-migrants-on-more-a6959491.html>>, luettu 15.1.2018.

De Marcilly, Charles & Angéline Garde (2016), The EU-Turkey Agreement and its implications An unavoidable but conditional agreement. Fondation Rober Schuman. Saatavissa <<http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0396-the-eu-turkey-agreement-and-its-implicationsan-unavoidable-but-conditional-agreement>>, luettu 30.4.2017.

Hertog den, Leonhard (2016), “Money Talks. Mapping the funding for EU external migration policy”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* 95.

Direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä. Euroopan unionin virallinen lehti 29.6.2013, 180/60.

Duffy, Aoife (2008), “Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law” *International Journal of Refugee Law* 20 (3): 373-390.

ECRE (2016), “EU-Turkey deal: trading in people and outsourcing the EU’s responsibilities.” Saatavissa <<http://www.ecre.org/eu-turkey-deal-trading-in-people-and-outsourcing-the-eus-responsibilities/>>, luettu 10.4.2017.

Economist 26.5.2016: “Europe’s murky deal with Turkey”. Saatavissa <<http://www.economist.com/news/europe/21699466-eu-gambling-its-reputation-secure-its-borders-europes-murky-deal-turkey>>, luettu 12.1.2017.

ESI (2016), “The Merkel Plan. Restoring control; retaining compassion. A proposal for the Syrian refugee crisis”, European Stability Initiative 4 October 2015.

European Commission (2005), *Negotiating Framework. Principles governing the negotiations*.

European Commission 15.10.2015: *EU-Turkey joint action plan*. Saatavissa <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm>, luettu 5.11.2017.

European Commission 16.10.2015: *Daily News: Refugee Crisis: European Commission agrees join Action Plan with Turkey*. Saatavissa <http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-5857_en.htm>, luettu 4.4.2016.

European Commission (2015a), *Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement*. Saatavissa: <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6194_en.htm>, luettu 14.11.2016.

European Commission (2015b), *Commission Recommendation of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey*. C(2015) 9490, 15 December 2015.

European Commission (2016a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Next Operational Steps in EU-Turkey cooperation in the Field of Migration*. COM (2016) 166/F1, 16 March 2016.

European Commission (2016b), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU*. COM (2015) 0211, 9 September 2015.

European Commission (2016c), *Turkey's progress on the visa liberalisation roadmap*. COM, 4 May 2016.

European Commission (2016d), *Study of the EU-Turkey Bilateral Preferential Trade Framework, Including the Customs Union, and an Assessment of Its Possible Enhancement*. EC (2016) 25 October 2016.

European Commission (2016e), *Commission proposes to modernise the Customs Union with Turkey*. Saatavissa <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1609>>, luettu 15.2.2017.

European Commission (2016f): *Conditions for Membership. Chapters of the Acquis*. Saatavissa <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en>, luettu 7.5.2017.

European Commission (2017a), *Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. COM (2017) 204, 2 March 2017.

European Commission (2017b), An EU 'Safe Countries of Origin' list. COM (2017). Saatavissa <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf>, luettu 25.1.2017.

European Commission (2017c), Report From the Commission the the European Parliament, the European Council and the Council. Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. COM (2017) 470, 6.9.2017 Brussels.

European Court of Human Rights (2016), Guide on Article 4 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights. Prohibition of collective expulsions of aliens. ECHR (2016), 30 April 2016.

European Council 23.9.2015: Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – statement Saatavissa: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/>>, luettu 5.1.2018.

European Council (2016a), EU-Turkey statement. Lehdistötiedote. 18.3.2016. Saatavissa: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>>, luettu 1.10.2016.

European Council (2016b), European Council conclusions, 17-18 March 2016. Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>>, luettu 12.10.2016.

European Council (2016c), Turkin liittymiskonferenssi: neuvottelut käyntiin luvusta 33 – Varainhoitoa ja talousarviota koskevat määräykset. Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/06/30-turkey-accession-conference/>>, luettu 12.3.2016.

European Parliament (2010), What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers? Directorate-general for Internal Policies.

European Parliament (2016), Freeze EU accession talks with Turkey until it halts repression, urge MEPs. Saatavissa <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161117IPR51549/freeze-eu-accession-talks-with-turkey-until-it-halts-repression-urge-meps>>, luettu 12.2.2017.

EUObserver (2016a), "Turkey won't reform terrorism law to conform with EU deal." Saatavissa <<https://euobserver.com/foreign/134599>>, luettu 9.2.2017.

EUObserver (2016b), "Greece to probe UN allegations of illegal returns." Saatavissa <<https://euobserver.com/migration/135695>>, luettu 18.11.2016.

Euroopan oikeusasiamies (2016), Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the European Commission concerning a human rights impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement. Saatavissa <<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/75160/html.bookmark>>, luettu 1.5.2017.

Eurostat 2017: Asylum in the EU Member States 1.2 million first time asylum seekers registered in 2016. Eurostat News Release 46/2017 - 16 March 2017.

Foreign Policy 14.3.2017: “Did Turkey just kill the refugee deal with Europe?” Uutinen. Saatavissa <<http://foreignpolicy.com/2017/03/14/did-turkey-just-kill-the-refugee-deal-with-europe/>>, luettu 20.3.2017.

Fotiadis, Apostolis; Helena Smith & Patrick Kingsley (2016), #Syrian refugee wins appeal against forced return to Turkey”. The Guardian 20.5.2016. Saatavissa <<https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey>>, luettu 20.2.2017.

Frelick Bill, Kysel Ian M, Podkul Jennifer (2016), “The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants”. *Journal on Migration and Human Security* 4 (4).

Gammeltoft-Hansen, Thomas (2006): “Outsourcing migration management: EU, power, and the external dimension of asylum and immigration policy”, DIIS Working Paper, No. 2006:1,

Greene, Megan & R. Daniel Kelemen (2016), Europe’s Failed Refugee Policy. The Crisis in the Mediterranean Continues. Foreign Affairs 28.6.2016. Saatavissa <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-28/europes-failed-refugee-policy>>, luettu 8.5.2017.

General Court of the European Union (2017), The General Court declares that it lacks jurisdiction to hear and determine the actions brought by three asylum seekers against the EU-Turkey statement which seeks to resolve the migration crisis. General Court of the European Union PRESS RELEASE No 19/17 Luxembourg, 28 February 2017. Saatavissa <<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>>, luettu 1.5.2017.

Gürhanlı, Halil (2016), “EU-Turkey Readmission Deal: How All Sides Have Lost”. Saatavissa <<https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/534-eu-turkey-readmission-deal-how-all-sides-have-lost.html>>, luettu 10.10.2016.

- Gurses, Ercan & Andreas Rinke (2016), "Germany seeking 'safe zones' in Syria to shelter refugees". Reuters. Saatavissa <<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-turkey-germany-idUSKCN0XK0BS>>, luettu 13.4.2017.
- Geddes Andrew & Scholten Peter (2016), "The Politics of Migration and Immigration in Europe." *East European Journal of Society and Politics*, 3 (2).
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2013): Migration policy. Guidelines for practice. Bonn, Germany.
- Goetz Klaus & Dyson Kenneth (2003): *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. Oxford University Press.
- Gkliati Mariana (2017), "The Application of the EU-Turkey agreement: a Critical Analysis of the Decisions of the Greek Appeals Committees". *European Journal of Legal Studies* 10 (1).
- Gotev, Georgi (2015, April 23), "EU leaders to declare: 'We cannot take more migrants'", Euractiv. Saatavissa <<http://www.euractiv.com/sections/globaleurope/eu-leaders-will-say-we-cannot-take-more-migrants-314027/>>, luettu 1.11.2016.
- Grabbe, Heather (2001), "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, 8 (6).
- Grabbe, Heather (2002), "European Union Conditionality and the Acquis Communautaire." *International Political Science Review*, 23 (3).
- Hall, Peter A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hathaway James C. (2016): On the Agenda: The Refugee Crisis and European Integration. A Global Solution to a Global Refugee Crisis. *European Papers* 1 (1).
- Hakura, Fadi (2016), "The EU-Turkey Deal Solves Little". *The World Today*, April & May p. 5.
- Harrigan Jane, Paul Mosley, John Toye (2013), *Aid and Power: The World Bank and Policy Based Lending*. London: Routledge.
- Hasenclever Andreas, Peter Mayer, Volke Rittberger (1997), *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haug, Peder & Schwandt, Thomas A. (2003), *Evaluating educational reforms Scandinavian perspectives*. Greenwich, Ct: Information Age Pub.

Hellerstein Toba (2016), “EU, Turkey: In Search of a Lasting Migrant Deal”. Stratford Wordview. Saatavissa <<https://www.stratfor.com/analysis/eu-turkey-search-lasting-migrant-deal>>, luettu 15.1.2017.

Howden Daniel (2017), “E.U. Deal With Turkey Legitimizes Far Right in Europe: Cristopoulos”. Refugees Deeply. Saatavissa <<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/03/17/e-u-deal-with-turkey-legitimizes-far-right-in-europe-christopoulos>>, luettu 10.11.2017.

Human Rights Watch (2014): Human Rights Watch Guidelines for Describing Migrants. Saatavissa <<https://www.hrw.org/news/2014/06/24/human-rights-watch-guidelines-describing-migrants>>, luettu 1.2.2018.

Human Rights Watch (2016a): EU/Greece: First Turkey Deportations Riddled With Abuse. Saatavissa <<https://www.hrw.org/news/2016/04/19/eu/greece-first-turkey-deportations-riddled-abuse>>, luettu 4.2.2017.

Human Rights Watch (2016b): Why EU-Turkey migration deal is no blueprint. Saatavissa <<https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>>, luettu 16.11.2016.

Human Rights Watch (2016c): Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers. Border Lock-Down Puts Syrian Lives at Risk. Saatavissa <<https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>>, luettu 10.11.2016.

Human Rights Watch (2016d): Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees. Saatavissa <<https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees>>, luettu 9.10.2016.

Human Rights Watch (2016e), “Greece: Asylum Seekers Locked Up. Wretched Conditions for People in Need” Saatavissa <<https://www.hrw.org/news/2016/04/14/greece-asylum-seekers-locked>>, luettu 8.5.2017.

Hyndman Jennifer & Mountz Alison (2008), “Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe”. *Government and Opposition* 43 (2): 249-269.

İçduygu Ahmet & Aksel, Damla B (2014), “Two-to-Tango, in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey”, Migration Research Center (MiReKoc), Koç University.

International Rescue Committee, Norwegian Refugee Council & Oxfam (2017), The Reality of the EU-Turkey Statement. How Greece has become a testing ground for policies that erode protection for refugees. Joint Agency Briefing Note.

Jesuit Refugee Service (2016), The EU-Turkey Deal Analysis and Considerations. Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper.

Kahler, Miles (1992): *External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment*. Teoksessa Stephan Haggard & Robert R. Kaufman (toim.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, New Jersey, Princeton University Press.

Killick, Tony (1998), *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London, Routledge.

Killick, Tony (1996), "Principals, Agents and the Limits of BWI Conditionality", *The World Economy* 19: 211-229.

Kingsley Patric (2016a), Fewer than 0.1% of Syrians in Turkey in line for work permits. The Guardian 11.5.2016. Saatavissa <<https://www.theguardian.com/world/2016/apr/11/fewer-than-01-of-syrians-in-turkey-in-line-for-work-permits>>, luettu 15.2.2017.

Kingsley, Patric (2016b), Greece may have deported asylum seekers by mistake, says UN. The Guardian 5.5.2016. Saatavissa <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/05/greece-deport-migrants-turkey-united-nations-european-union?CMP=tw_t_gu>, luettu 17.1.2017.

Kingsley, Patric (2016c), Refugee babies detained on Greek islands 'not getting adequate milk'. The Guardian 19.4.2016. Saatavissa <<https://www.theguardian.com/world/2016/apr/19/refugee-babies-milk-supplies-greek-detention-centre-chios>>, luettu 8.5.2017.

Kirisci Kemal (2007), "The limits of conditionality and Europeanization: Turkey's dilemmas in adopting the EU acquis on asylum", Boğaziçi University Open Society Institute Assistance Foundation joint project on Immigration Issues in Turkish-EU relations.

Koenig, Nicole; Walter-Franke, Marie (2017), One year on: What lessons from the EU-Turkey 'deal'? Jacques Delors Institut. Saatavissa <http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/03/20170317_EU-Turkey-deal-one-year-on-NK-MW.pdf>, luettu 1.4.2017.

Lavenex, Sandra (2006), "Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control". *West European Politics* 29 (2): 329-350.

Lavenex Sandra & Schimmelfennig Franck (2009), "EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics". *Journal of European Public Policy* 13 (6).

- Letsch Constanze (2014), A year after the protests, Gezi Park nurtures the seed of a new Turkey. Guardian. Saatavissa <<https://www.theguardian.com/world/2014/may/29/gezi-park-year-after-protests-seeds-new-turkey>>, luettu 12.12.2017.
- Levy, Jack (1994), "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield", *International Organizations* 48: 279-312.
- March, James & Johan Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marcilly de, Charles & Garde Angéline (2016), "The EU-Turkey Agreement and its implications" Fondation Robert Schuman Policy Paper.
- MSF (2017), "One Year On From The EU-Turkey Deal: Challenging The EU's Alternative Facts", Médecins Sans Frontières March 2017. Saatavissa <http://www.msf.org/sites/msf.org/files/one_year_on_from_the_eu-turkey_deal.pdf>, luettu 26.3.2017.
- MSF (2016a), "Europe, don't turn your back on Asylum: #TakePeopleIn." Saatavissa <<http://www.msf.org/en/article/europe-dont-turn-your-back-asylum-takepeoplein>>, luettu 16.1.2017.
- MSF (2016b), "MSF to no longer take funds from EU Member States and institutions". Saatavissa <<https://www.msf.org.uk/article/msf-no-longer-take-funds-eu-member-states-and-institutions>>, luettu 3.5.2017.
- Molenaers Nadia, Sebastian Dellepiane, Faust Jorg (2015), "Political Conditionality and Foreign Aid" *World Development* vol. 75.
- Moretti Sebastien (2016), "UNHCR and the migration regime complex in Asia-Pacific: Between responsibility shifting and responsibility sharing". November 2016, Research Paper No. 283.
- Nielsen Nikolaj (2016), "EU-Turkey deal not binding, says EP legal chief". Saatavissa <<https://euobserver.com/justice/133385>>, luettu 3.2.2016.
- Muiznieks Nils (2016), "Stop Your Backsliding, Europe". The New York Times 13.3.2016. Saatavissa <<https://www.nytimes.com/2016/03/15/opinion/stop-your-backsliding-europe.html>>, luettu 12.1.2018.
- Noll, Gregor (2003), "Risky Games? A Theoretical Approach to Burden- Sharing in the Asylum Field". *Journal of Refugee Studies* 16 (3) 236–252.
- Noutcheva, Gergana & Aydin-Düzgit, Senem (2012), "Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey". *West European Politics* 35 (1).

- Okuy, Aslı Selin & Zaragoza-Cristiani, Jonathan (2016), "The leverage of the gatekeeper: power and interdependence in the migration nexus between the European Union and Turkey". *International spectator* 51 (4): 51-66.
- Olsen, Johan P. (2002), "The Many Faces of Europeanization." *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-952.
- Ottonelli Valeria & Torresi Tiziana (2013), "When is Migration Voluntary?", *International Migration Review* 47 (4): 783–813.
- Oguzlu, H. Tarık. (2012), "Turkey and the European Union: Europeanization Without Membership." *Turkish Studies* 13 (2): 229–243.
- Paul Amanda & Seyrek Demir Murat (2016), "EU visa-liberalisation for Turks: Just around the corner?" European Policy Center 3.5.2016.
- Pamuk, Humeyra (2015), "Turkish security forces stop hundreds of migrants near Greek border", Reuters. Saatavissa <<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-turkey-greece-idUSKCN0RF1AI20150915>>, luettu 4.2.2017.
- Peers, Steve (2016), "The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment". Saatavissa <<http://eulawanalysis.blogspot.fi/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>>, luettu 10.10.2016.
- Politico (2016), "Turkey will not change anti-terror law in return for visa-free travel". Saatavissa <<http://www.politico.eu/article/turkey-will-not-change-anti-terror-law-in-return-for-visa-free-travel/>>, luettu 11.2.2017.
- Rankin, Jennifer (2016), "Turkey fails to meet criteria for visa-free EU travel". The Guardian 15.6.2016. Saatavissa <<https://www.theguardian.com/world/2016/jun/15/turkey-misses-deadline-visa-free-travel-eu-ambassador-withdraw>>, luettu 2.4.2017.
- Radaelli Claudio M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*. Teoksessa *The Politics of Europeanization*, Featherstone Kevin & Radaelli Claudio M. (ed.), OUP Oxford.
- Raudaskoski (2016), "Miten ihmissalakuljettajat löysivät Suomeen?" Saatavissa <<http://politiikasta.fi/2087-2/>>, luettu 20.12.2017.

Risse, Thomas; Maria Green Cowles; James Caporaso (2001), *Europeanization and Domestic Change: Introduction*. Teoksessa *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. New York: Cornell University Press.

Rijpma, Jorrit J (2010), "Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?" *Population & International Migrations* 69/2010.

Robbins-Wright (2016), "The EU Humanitarian Admission Scheme for Syrian Refugees in Turkey". Saatavissa <<http://eulawanalysis.blogspot.fi/2016/01/the-eu-humanitarian-admission-scheme.html>>, luettu 20.2.2017.

Rose, Richard (1991), "What is lesson-drawing?" *Journal of Public Policy* 11: 3-30.

Rose, Richard (1993), "Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space." *Canadian Journal of Political Science* 27 (1)

Saatçioğlu Beken (2016a), "De-Europeanisation in Turkey: The Case of the Rule of Law". *South European Society and Politics* 21 (1): 133-146.

Saatcioglu Beken (2016b), "Turkey and the EU: Strategic Rapprochement in the Shadow of the Refugee Crisis". Saatavissa <<http://www.e-ir.info/2016/01/21/turkey-and-the-eu-strategic-rapprochement-in-the-shadow-of-the-refugee-crisis/>>, luettu 4.11.2017.

Schimmelfennig Frank & Sedelmeier Ulrich (2004), "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe". *Journal of European Public Policy*, 11 (4): 661-675.

Schimmelfennig Frack (2001), "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organizations* 55:1: 47-80.

Schimmelfennig, Frank (2003), *The EU, NATO, and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schimmelfennig, Frack & Ulrich Sedelmeier (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York: Cornell University Press.

Schimmelfennig Franck, Stefan Engert, Heiko Knobel (2003), "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *Journal of Common Market Studies*, 41:3: 495-518.

Schmeidl Susanne (2009): Repatriation to Afghanistan: durable solution or responsibility shifting? *Forced Migration Review* 33: 20-22.

Scriven Michael (1991): *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, Calif: Sage.

Şenyuva Özgehan & Üstün Çiğdem (2015), “A New Episode in EU-Turkish Relations: Why so Much Bitterness?”. *The German Marshall Fund of the United States* December 2015: 1-5.

Şenyuva, Özgehan & Çiğdem Üstün (2016), “A Deal to End “the” Deal: Why the Refugee Agreement is a Threat to Turkey-EU Relations”. *The German Marshall Fund of the United States* July 2016 No. 132.

Shaheen, Kareem; Wintour, Partick; Rankin, Jennifer (2016), *Turkey threatens to end refugee deal in row over EU accession*. The Guardian 25.11.2016. Saatavissa <<https://www.theguardian.com/world/2016/nov/25/turkey-threatens-end-refugee-deal-row-eu-accession-erdogan>>, luettu 3.1.2017.

Shadish William R; Thomas D Cook, Laura C Leviton (1991): *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Sage.

Suchman Edward (1968): *Evaluative Research, Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. Russell Sage Foundation.

Sterkx Steven (2009), *The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: n Expanding Fortress Europe? Teoksessa Europe’s Global Role: External Policies of the European Union*. Jan Orbie (ed.) Ashgate Publishing.

Soyaltin Digdem (2015), *Europeanisation through Package-Deal? EU-Turkey Joint Action Plan on Syrian Refugee Crisis*. Saatavissa <<http://researchturkey.org/europeanisation-through-package-deal-eu-turkey-joint-action-plan-on-syrian-refugee-crisis/>>, luettu 18.12.2017.

Spijkerboer, Thomas (2016a), *Europe’s Refugee Crisis: A Perfect Storm*. Saatavissa <<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/02/europe’s-refugee>>, luettu 20.3.2017.

Spijkerboer, Thomas (2016b), Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths? Saatavissa <<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>>, luettu 4.2.2017.

Thielemann, Eiko R. (2004), “Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing”. *European Journal of Migration & Law* 6 (1): 47-65.

Thielemann Eiko & El-Enany Nadine (2010), “Refugee protection as a collective action problem: is the EU shirking its responsibilities?” *European Security* 19 (2): 209-229

Toygür İlke & Benvenuti Bianca (2016), “The European Response to the Refugee Crisis: Angela Merkel on the Move”. *Istanbul Policy Center-Sabancı University-Stiftung Mercator Initiative* June 2016.

Toygür İlke & Benvenuti Bianca (2017), “One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees”. *Instituto Affari Internazionali*. ARI 21/2017.

Toygür, İlke and Özsoz, M. (2016), *Stormy months on the Aegean: the refugee deal and its impact on Turkey-EU relations*. Real Instituto Elcano. Saatavissa
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari27-2016-toygur-ozsoz-stormy-months-aegean-refugee-deal-impact-turkey-eu-relations>, luettu 20.11.2017.

Tocci Nathalie (2005), “Europeanization in Turkey: Trigger or Anchor for Reform?” *South European Society and Politics* 10 (1): 73-83.

Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. New Jersey: Princeton University Press.

Turhan, Erbu (2016), “Europe’s Crises, Germany’s Leadership and Turkey’s EU Accession Process”. CESifo Forum 2/2016 June, 25-29.

Töyrylä Katriina (2017): Turkin vallankaappausyrityksestä vuosi – Kahdeksan asiaa, joita kaappauspäivä muutti. Uutinen. <<https://yle.fi/uutiset/3-9716659>>, luettu 3.12.2017.

UNHCR (2003), *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*. Saatavissa
<<http://www.unhcr.org/partners/partners/3f1408764/framework-durable-solutions-refugees-persons-concern.html>>, luettu 9.11.2017.

UNHCR (2010), *Convention and protocol relating to the status of refugees*. Saatavissa
<<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>> Luettu 12.11.2017.

UNHCR (2016), “Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept.”

UNHCR (2017a): *Global Trends. Forced Displacement in 2016*. Saatavissa
<<http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>>, luettu 1.11.2017.

UNHCR (2017b), "Operational Portal". Saatavissa

<<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>>, Luettu 16.4.2017.

Aydin Umut & Kirişci Kemal (2013), "With or Without the EU: Europeanisation of Asylum and Competition Policies in Turkey". *South European Society and Politics* 18 (3): 375-395.

Vedung Evert (2000): *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Vedung Evert (2003), "Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat". Staker, FinSoc Työpapereita 2/2003.

Wittrock, Björn & Lindströmm Stefan (1984), *De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik*. Stockholm: Akademilitteratur.

Zaiotti Ruben (2016), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the spread of 'remote control' practices*. Routledge Research in Place, Space and Politics.

Zapata-Barrero Ricard (2013), "The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate". *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 2/2013.

Yildiz Ayselin Gözde (2016), *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Yilmaz Gözde (2014), "EU Conditionality Is Not the Only Game in Town! Domestic Drivers of Turkey's Europeanization". *Turkish Studies* 15 (2): 303-321.

Yilmaz Gözde (2016), "From Europeanization to De-Europeanization: The Europeanization Process of Turkey in 1999–2014". *Journal of Contemporary European Studies*. 24 (1): 86-100.

Youker Brandon W. (2013), "Goal-Free Evaluation: A Potential Model for the Evaluation of Social Work Programs". *Social Work Research* 37 (4): 432-438.

Youker, Brandon W. & Ingraham Allyssa (2013), "Goal-free evaluation: An orientation for foundations' evaluations". *The Foundation Review* 5 (4): 51-61.

YLE 9.8.2016, "Turkki: Pakolaissopimuksen noudattaminen loppuu, ellei EU kerro viisumivapauden alkamispäivää". Utinen. Saatavissa <<http://yle.fi/uutiset/3-9082928>>, luettu 22.4.2017.

Öniş, Z., & Kutlay, M. (2017). “Global Shifts and the Limits of the EU’s Transformative Power in the European Periphery: Comparative Perspectives from Hungary and Turkey”. *Government and Opposition*, 1-28.

Önis Ciya (2010), “Contesting for the “center”: Domestic Politics, identity, conflict and the controversy over EU membership in Turkey”. Working Paper NO:20. Istanbul Bilgi University.

Özer, Yonca (2016), *Turkey and the European Union: Processes of Europeanisation*. London: Routledge.